

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 novembre 2010

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06-85081

AVVISO AGLI ABBONATI

Dal 15 novembre vengono resi noti nelle ultime pagine della *Gazzetta Ufficiale* i canoni di abbonamento a partire dall'anno 2011. Contemporaneamente sono state inviate le offerte di rinnovo agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per la conferma dell'abbonamento stesso. Si pregano i signori abbonati di far uso di questi bollettini.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 30 gennaio 2011.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo per il 2011 di darne comunicazione via fax al Settore Gestione *Gazzetta Ufficiale* (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 325. Sentenza 3 - 17 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Liguria - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge n. 112 del 2008 - Trattazione delle sole questioni concernenti l'art. 23-bis, nel testo originario e in quello modificato dal decreto-legge n. 135 del 2009 - Decisione sulle altre questioni rinviata a separate pronunce.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, sesto e quarto comma, e 118, primo e secondo comma.

**Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri - Impugnazione di numerose disposizioni della legge della Regione Campania n. 2 del 2010 - Trattazione delle sole questioni concernenti l'art. 1, comma 1 - Decisione sulle altre questioni rinviata a separate pronunce.**

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *p)*, *e)*, *m)* e *s)*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 141 e 154; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis; aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, d.l. 25 settembre 2009, n. 135; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 113.

**Costituzione ed intervento in giudizio - Costituzione della Regione sulla base di atti diversi dalla deliberazione della Giunta regionale - Inammissibilità della costituzione.**

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, secondo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Ricorso delle Regioni Puglia, Toscana, Liguria, Emilia-Romagna, Umbria, Marche e Piemonte - Eccezione inammissibilità della questione per formulazione generica delle censure - Reiezione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 3, 5, 42, 97, 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, 118, 119, sesto comma, e 120.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Ricorso delle Regioni Puglia, Toscana, Liguria, Emilia-Romagna, Umbria, Marche e Piemonte - Ritenuta mancata e/o inesatta applicazione dei principi comunitari in materia di servizi pubblici locali - Eccezione inammissibilità della questione per non adeguata formulazione della stessa "in termini di incostituzionalità", essendo evocate, a parametro interposto, norme di diritto comunitario - Reiezione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dal d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 3, 5, 42, 97, 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, 118, 119, sesto comma, e 120.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Condizioni per l'affidamento e la gestione - Ricorso della Regione Piemonte - Ritenuta lesione del diritto comunitario per compressione del principio di libertà degli individui o di autonomia degli enti territoriali - Formulazione generica della censura - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 1, 2 e 3, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario, e commi 2, 3 e 4, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché comma 1-ter dello stesso art. 15.
- Costituzione, art. 117, primo comma.



**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Condizioni per l'affidamento e la gestione - Ricorso delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna - Ritenuta lesione del diritto comunitario, con esorbitanza della disciplina denunciata dall'ambito materiale di competenza esclusiva statale "tutela della concorrenza" - Formulazione generica delle censure - Inammissibilità delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 2, 3, 4, e 8, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, primo, secondo e quarto comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Regime transitorio - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Ritenuta lesione del diritto comunitario che riserva l'affidamento *in house* all'attività prevalente e quella residua, eventualmente, anche al mercato - Formulazione generica della censura - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 8, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, primo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Regime transitorio - Ricorso delle Regioni Liguria e Umbria - Ritenuta violazione delle disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale - Formulazione generica della censura - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 8, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, primo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Conformazione del servizio idrico come servizio a necessaria rilevanza economica e condizioni per l'affidamento e la gestione del servizio medesimo - Ricorso della Regione Marche - Ritenuta violazione della normativa comunitaria per le limitazioni imposte agli enti infrastatali circa una diversa qualificazione del servizio nonché per la previsione di condizioni più restrittive per l'affidamento diretto del servizio stesso - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 2, 3 e 4, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché comma 1-ter dello stesso art. 15.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 14 e 106.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Conformazione del servizio idrico come servizio a necessaria rilevanza economica e condizioni per l'affidamento e la gestione del servizio medesimo - Ricorso delle Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna - Ritenuta violazione di specifiche disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 2, 3 e 4, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Carta europea dell'autonomia locale, artt. 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4.



**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Regime transitorio - Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi - Ricorso delle Regioni Liguria e Umbria - Asserita erronea interpretazione dei confini dei poteri statali previsti nella disposizione denunciata - Formulazione generica della censura - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, secondo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Regime transitorio - Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi - Ricorso delle Regioni Liguria e Umbria - Dedotta violazione del principio di sussidiarietà e della titolarità comunale di funzioni proprie - Formulazione generica della censura - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 118, primo e secondo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Regime transitorio - Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa o in date successive, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Ritenuta lesione dei principi di pluralismo paritario istituzionale e di sussidiarietà - Formulazione generica della censura - Inammissibilità della questione.**

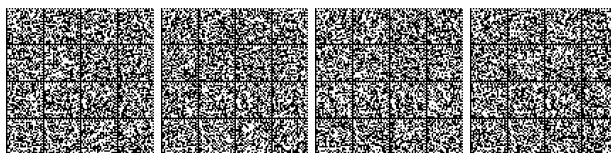
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 114, 117, quarto comma, e 118.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Condizioni per l'affidamento e la gestione e regime transitorio - Ricorso delle Regioni Piemonte, Liguria, Marche, Emilia-Romagna e Toscana - Ritenuta violazione della competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali e della potestà regolamentare regionale, con violazione dell'autonomia amministrativa degli enti locali e del principio di sussidiarietà - Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale "tutela della concorrenza" - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, commi 1, 2 e 3, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario, e commi 2, 3, 4 e 8 nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché comma 1-*ter* dello stesso art. 15.
- Costituzione, artt. 3, 5, 114, 117, secondo, quarto e sesto comma, e 118.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Condizioni per l'affidamento e la gestione e regime transitorio - Ricorso della Regione Puglia - Dedotta violazione della competenza legislativa concorrente in materia di servizi pubblici - Inconferenza del parametro evocato - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, commi 2, 3, 4 e 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.



**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Condizioni per l’affidamento e la gestione e regime transitorio - Ricorso della Regione Piemonte – Dedotta violazione della competenza legislativa in materia di servizi pubblici locali e dell’autonomia organizzativa degli enti locali – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” che comprende anche la disciplina amministrativa dell’organizzazione – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, commi 2, 3 e 4, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, sia nel testo originario che in quello modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Determinazione, con regolamento governativo, delle soglie minime per l’assoggettamento al parere dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato delle gestioni *in house* - Ricorso della Regione Emilia-Romagna – Dedotta violazione della potestà regolamentare di competenza regionale – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 4-*bis*, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Attribuzione alle Regioni e agli enti locali della competenza ad individuare i bacini di gara per i diversi servizi nel rispetto della legge statale - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Liguria – Dedotta violazione della competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali con incidenza sull’autonomia amministrativa delle Regioni – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 7, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.
- Costituzione, artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Attribuzione alla potestà regolamentare dello Stato di stabilire la disciplina per l’“assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno” - Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia “coordinamento della finanza pubblica”, con conseguente violazione della potestà regolamentare attribuita alle Regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente – Illegittimità costituzionale parziale.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 10, lett. *a*), prima parte, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Attribuzione alla potestà regolamentare dello Stato di stabilire la disciplina che prescrive alle società *in house* e alle società a partecipazione mista pubblica e privata di osservare procedure di evidenza pubblica per l’acquisto di beni e servizi e l’assunzione di personale – Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte – Ritenuta esorbitanza dalla potestà regolamentare attribuita allo Stato e lesione del principio di ragionevolezza e leale collaborazione – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 10, lett. *a*), seconda parte, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 117, secondo, quarto e sesto comma, 3 e 120.





**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Attribuzione alla potestà regolamentare dello Stato di stabilire la possibilità per i Comuni, con un limitato numero di residenti, di svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata – Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte – Ritenuta esorbitanza dalla potestà regolamentare attribuita allo Stato e lesione del principio di ragionevolezza e leale collaborazione – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 10, lett. *b*), aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 117, secondo, quarto e sesto comma, 3 e 120.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell’entrata in vigore della nuova normativa entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010 – Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta violazione degli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118 – Difetto di motivazione circa la violazione dei parametri evocati – Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.
- Costituzione, artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell’entrata in vigore della nuova normativa entro e non oltre la data del 31 dicembre 2011 – Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta violazione dei criteri di convenienza economica degli affidamenti – Valutazioni riservate alla discrezionalità del legislatore – Inammissibilità della questione.**

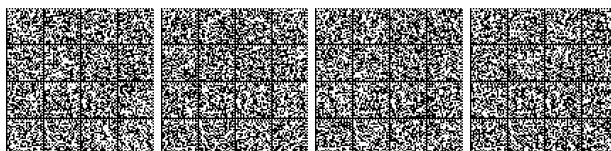
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Limiti alla possibilità per i gestori dei servizi di pubblica utilità di gestire servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi o di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati – Ricorso della Regione Emilia-Romagna – Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità della disciplina denunciata in relazione allo scopo di tutelare la concorrenza – Genericità della censura – Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 9, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Condizioni per l’affidamento e la gestione dei servizi – Ricorso delle Regioni Piemonte, Liguria e Umbria – Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza e adeguatezza in materia di “tutela della concorrenza” per i limiti posti alla utilizzabilità della gestione *in house* – Esclusione – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, commi 2, 3 e 4, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, lett. *b*), del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché comma 1-*ter* dello stesso art. 15.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. *e*), e quarto.



**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Condizioni per l'affidamento e la gestione dei servizi – Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza in materia di “tutela della concorrenza” per il carattere dettagliato della disciplina impugnata e per il carattere differenziato della stessa disciplina stabilita per l'ambito locale dei servizi rispetto a quella “prevista per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e in genere per le autorità di regolazione” – Esclusione – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, commi 3 e 4, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché comma 1-*ter* dello stesso art. 15.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. *e*), e quarto.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa entro e non oltre la data del 31 dicembre 2011 – Ricorso della Regione Toscana – Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza e adeguatezza in materia di “tutela della concorrenza” per i limiti temporali imposti per la cessazione degli affidamenti diretti in essere – Esclusione – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *e*), e quarto.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa – Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza e adeguatezza in materia di “tutela della concorrenza”, derivante dalla introdotta disciplina che opera, per il passato, una “sanatoria” in contrasto con il divieto del ricorso in via ordinaria all'*in house providing* – Esclusione – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 3, 41, 114 e 117, secondo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa entro e non oltre la data del 31 dicembre 2011 – Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza e adeguatezza in materia di “tutela della concorrenza” per disciplina temporale eguale pur in relazione a fattispecie diverse – Esclusione – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Conformazione del servizio idrico come servizio a necessaria rilevanza economica – Ricorso della Regione Marche – Ritenuta violazione della potestà regolamentare degli enti locali cui spetta la configurazione del servizio idrico integrato quale “servizio pubblico locale avente rilevanza economica” – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, commi 2, 3 e 4, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché comma 1-*ter* dello stesso art. 15.
- Costituzione, art. 117, sesto comma.





**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Disciplina dell’affidamento dei servizi nella forma organizzativa dell’*in house providing* – Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione che impone l’obbligo di motivare l’affidamento dei servizi mediante procedure competitive ad evidenza pubblica – Questione non attinente alla lesione del sistema di riparto delle competenze legislative Stato-Regioni – Inammissibilità.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, commi 2, 3 e 4, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Rinvio a regolamenti governativi per la disciplina transitoria dei servizi pubblici locali - Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta irragionevole differenza di trattamento dei servizi pubblici locali rispetto a quello idrico integrato – Questione non attinente alla lesione del sistema di riparto delle competenze legislative Stato-Regioni – Inammissibilità.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 10, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Previsione del rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche - Ricorso della Regione Marche – Ritenuta violazione dell’autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali e asserita omessa previsione di una clausola di salvaguardia a favore della proprietà pubblica – Erronea individuazione della disposizione asseritamente lesiva – Indebita richiesta alla Corte di una soluzione non costituzionalmente obbligata – Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 settembre 2009, n. 135 (convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166), art. 15, comma 1-*ter*.
- Costituzione, art. 119, sesto comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell’entrata in vigore della nuova normativa entro e non oltre la data del 31 dicembre 2011 – Ricorso delle Regioni Liguria e Umbria – Ritenuta violazione dell’autonomia finanziaria degli enti locali che impone loro la cessione delle quote da essi controllate – Formulazione generica della censura – Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 119.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell’entrata in vigore della nuova normativa entro e non oltre la data del 31 dicembre 2011 – Ricorso della Regione Emilia-Romagna – Ritenuta violazione dell’autonomia finanziaria degli enti locali che impone loro la cessione delle quote da essi controllate, a prescindere dalla convenienza economica dell’operazione – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 119.



**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali in materia di risorse idriche – Attribuzione alla Giunta regionale di una serie di competenze amministrative già spettanti al Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (COVIRI) – Ricorso del Governo – Eccezione improprietà della questione per sopravvenuta soppressione del COVIRI e sua sostituzione con la Commissione nazionale per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (CONVIRI) – Reiezione.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 161, comma 4, lett. c).

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali in materia di risorse idriche – Attribuzione alla Giunta regionale di una serie di competenze amministrative già spettanti al Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (COVIRI) ora Commissione nazionale per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (CONVIRI) - Contrasto con la normativa statale espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente” – Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 161, comma 4, lett. c).

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali – Previsione della competenza dell’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) a svolgere una serie di funzioni amministrative già spettanti al Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (COVIRI), ora Commissione nazionale per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (CONVIRI) – Eccezione inammissibilità della questione per formulazione generica - Reiezione.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, comma 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 161, comma 4, lett. c).

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali – Previsione della competenza dell’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) a svolgere una serie di funzioni amministrative già spettanti al Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (COVIRI), ora Commissione nazionale per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (CONVIRI) - Contrasto con la normativa statale espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente” – Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, comma 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 161, comma 4, lett. c).

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali – Previsione della competenza dell’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) a provvedere all’affidamento del servizio idrico integrato con richiamo delle forme di gestione di cui all’art. 113, comma 5, TUEL – Ricorso del Governo - Eccezione cessazione della materia contendere per intervenuta abrogazione delle competenze delle AATO prima della loro istituzione ad opera della Regione - Reiezione.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 2, 3 e 11, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali – Previsione della competenza dell’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) a provvedere all’affidamento del servizio idrico integrato con richiamo delle forme di gestione di cui all’art. 113, comma 5, del TUEL - Contrasto con la normativa statale interposta (abrogatrice per incompatibilità dell’art. 113 TUEL), espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza” – Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 2, 3 e 11, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.



**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali – Regime transitorio degli affidamenti diretti del servizio pubblico, con richiamo dell’art. 113, comma 15-bis, TUEL e affidamento all’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) di una serie di competenze amministrative – Ricorso del Governo - Ecceppata cessazione della materia del contendere per intervenuta abrogazione delle competenze delle AATO prima della loro istituzione ad opera della Regione - Reiezione.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, commi 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 8 e 9, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali – Regime transitorio degli affidamenti diretti del servizio pubblico, con richiamo dell’art. 113, comma 15-bis, TUEL e affidamento all’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) di una serie di competenze amministrative - Contrasto con la normativa statale interposta (abrogatrice per incompatibilità dell’art. 113 TUEL), espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza” – Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, commi 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 8 e 9, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.

**Ambiente - Norme della Regione Campania - Servizio idrico integrato – Previsione della competenza della medesima Regione a disciplinarlo quale “servizio privo di rilevanza economica”, nonché a stabilire sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare detto servizio sia il correlato regime transitorio - Contrasto con la normativa statale interposta, espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza” – Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 141 e 154; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e in quello modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 113. ....

Pag. 1

N. 326. Sentenza 3 - 17 novembre 2010

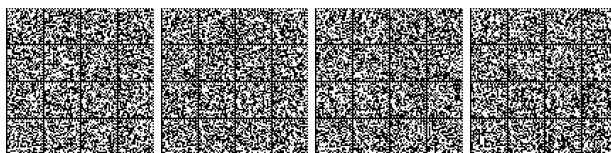
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorso delle Regioni Calabria, Toscana, Liguria e Campania - Impugnazione di numerose disposizioni della legge n. 191 del 2009 - Trattazione delle sole questioni concernenti l’art. art. 2, commi 186, lett. a) ed e), e 187 - Decisione sulle altre questioni rinviata a separate pronunce.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 186, lett. a) ed e), e 187.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136 e 137.

**Finanza regionale - Enti locali - Obbligo per i comuni di sopprimere il difensore civico - Ricorso della Regione Toscana - *Ius superveniens* comportante un sostanziale mutamento della disposizione denunciata *medio tempore* non attuata - Sopravvenuto difetto di interesse all’impugnazione - Inammissibilità della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 186, lett. a), come modificato dall’art. 1, comma 1-sexies, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 114, 117 e 119.



**Finanza regionale - Enti locali - Obbligo per i comuni di sopprimere i consorzi di funzioni, con conseguente successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici ed a ogni altro effetto - Ricorso delle Regioni Toscana e Campania - *Ius superveniens* comportante un sostanziale mutamento della disposizione denunciata *medio tempore* non attuata - Sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione - Inammissibilità della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 186, lett. e), come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Determinazione dei requisiti per la qualificazione dei comuni come "montani" - Ricorso delle Regioni Calabria, Liguria e Campania - *Ius superveniens* comportante un sostanziale mutamento della disposizione denunciata *medio tempore* non attuata - Sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione - Inammissibilità della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136 e 137.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e ad "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette - Ricorso delle Regioni Calabria, Liguria e Campania - *Ius superveniens* non comportante un sostanziale mutamento della disposizione denunciata - Trasferimento della questione sul testo novellato.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136 e 137.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e ad "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette - Ricorso delle Regioni Calabria e Campania - Ritenuta violazione di giudicato costituzionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 136 e 137.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e ad "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette - Ricorso delle Regioni Calabria, Liguria e Campania - Ritenuta violazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di comunità montane - Riconducibilità delle disposizioni denunciate al potere dello Stato di fissare principi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica" - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 117, quarto comma, 118 e 123.





**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e ad "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette - Ricorso delle Regioni Calabria, Liguria e Campania - Ritenuta violazione dell'autonomia finanziaria regionale a seguito dell'eliminazione del finanziamento delle comunità montane - Riconducibilità delle disposizioni denunciate al potere dello Stato di fissare principi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica" - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 119 e 114.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e ad "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette - Ricorso delle Regioni Calabria, Liguria e Campania - Ritenuta violazione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane previsto con il ricorso al fondo nazionale ordinario per gli investimenti (di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992) - Violazione del limite generale della ragionevolezza all'esercizio della potestà legislativa, con indebita incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni e lesione del principio di copertura finanziaria degli oneri già assunti dalle comunità montane per l'ammortamento di mutui pluriennali originariamente garantiti dal finanziamento statale - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, primo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3 e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane previsto "dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Irragionevolezza della normativa impugnata, con indebita incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni per violazione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, primo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3 e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie statali già destinate alle comunità montane con il ricorso al fondo nazionale ordinario per gli investimenti e ad "altre disposizioni di legge" - Disposizioni strettamente connesse ad altre già oggetto di parziale declaratoria di incostituzionalità - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, secondo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3 e 119.





**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e delle "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette - Ricorso della Regione Campania - Ritenuta irragionevolezza nonché violazione del principio del buon andamento - Esclusione - Inammissibilità della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Impugnazione dell'art. 2, commi 186, lett. e), e 187, della legge n. 191 del 2009 - Ricorso della Regione Campania - Richiesta di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate - Assorbimento della richiesta in conseguenza dell'intervenuta decisione del ricorso.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 186, lett. e), e 187, nel testo originario.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 119, 123, 136 e 137. . . . .

Pag. 72

N. 327. Sentenza 3 - 17 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Piano di stabilizzazione del personale - Obbligo per la Giunta regionale di deliberare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2007, un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge statale n. 296 del 2006 - Preliminare delimitazione dell'oggetto del giudizio di costituzionalità - Riferibilità delle censure alla prevista inutilizzabilità delle graduatorie concorsuali per le figure professionali interessate alla procedura di stabilizzazione - Individuazione del *petitum*.**

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 30.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - *Thema decidendum* - Delimitazione - Ulteriore questione proposta dalle parti costituite, appellanti nel giudizio *a quo* - Inammissibilità.**

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 30.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Piano di stabilizzazione del personale - Obbligo per la Giunta regionale di deliberare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2007, un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge statale n. 296 del 2006 - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di autonomo contenuto pre-cettivo della censurata legge regionale o, comunque, per mancata contestuale impugnazione della disposizione statale da essa recepita - Reiezione.**

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 30.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Piano di stabilizzazione del personale - Obbligo per la Giunta regionale di deliberare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2007, un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge statale n. 296 del 2006 - Eccezione di inammissibilità della questione per carenza di interesse degli appellanti nel giudizio *a quo* - Reiezione.**

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 30.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma.



**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Piano di stabilizzazione del personale - Obbligo per la Giunta regionale di deliberare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2007, un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge statale n. 296 del 2006 - Eccezione di inammissibilità della questione per manifesta irrilevanza e per carente motivazione in ordine alla prospettata immediata lesività della censurata disposizione regionale sulle posizioni giuridiche degli appellanti nel giudizio *a quo* - Reiezione.**

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 30.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Piano di stabilizzazione del personale - Obbligo per la Giunta regionale di deliberare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2007, un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge statale n. 296 del 2006 - Denunciata violazione dei principi del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, di ragionevolezza e di imparzialità della funzione legislativa - Erroneo presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 30.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma. . . . . Pag. 89

N. 328. Sentenza 3 - 17 novembre 2010

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Istruzione - Provincia Autonoma di Bolzano - Deliberazione della Giunta recante l'approvazione dei modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado privi della denominazione e dell'emblema della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Governo - Eccezione di inammissibilità del ricorso per tardività - Reiezione.**

- Deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano 14 aprile 2009, n. 1034.
- Costituzione, artt. 33, 117 e 118; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 2, 5 e 16; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89, art. 1; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39, secondo comma.

**Istruzione - Provincia Autonoma di Bolzano - Deliberazione della Giunta recante l'approvazione dei modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado privi della denominazione e dell'emblema della Repubblica - Eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse attuale e concreto all'impugnativa - Reiezione.**

- Deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano 14 aprile 2009, n. 1034.
- Costituzione, artt. 33, 117 e 118; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 2, 5 e 16; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89, art. 1.

**Istruzione - Competenze attribuite in materia alle Regioni ordinarie dall'art. 117 Cost. - Insussistenza di forme di autonomia più ampie rispetto alle competenze attribuite dallo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e dalle norme di attuazione dello stesso alle Province autonome - Conseguente necessità di valutare la deliberazione censurata alla stregua delle previsioni statutarie.**

- Deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano 14 aprile 2009, n. 1034.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 2, 5 e 16; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89; legge 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.



**Istruzione - Provincia Autonoma di Bolzano - Deliberazione della Giunta recante l'approvazione dei modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado privi della denominazione e dell'emblema della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Governo - Esorbitanza dai limiti della competenza legislativa attribuita dallo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige alle Province autonome - Violazione del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica - Non spettanza alla Provincia autonoma della potestà esercitata - Annullamento dell'atto impugnato - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano 14 aprile 2009, n. 1034.
- Costituzione, artt. 5 e 1 (art. 33); Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 9, n. 2, in riferimento agli artt. 5 e 16; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89, art. 3, primo comma. . . .

Pag. 96

N. 329. Ordinanza 3 - 17 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Denunciata violazione dei principi di solidarietà, di uguaglianza, di ragionevolezza della legge penale e di personalità della responsabilità penale, nonché asserito contrasto con le convenzioni internazionali in materia - Inadeguata descrizione della fattispecie, con conseguente preclusione del necessario controllo sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**

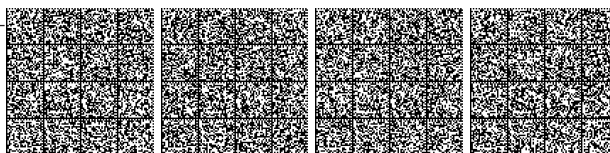
- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 27.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Mancata previsione della possibilità per lo straniero di addurre una causa di giustificazione o di usufruire di un termine per allontanarsi - Facoltà del giudice di pace di applicare il provvedimento di espulsione in sostituzione della condanna alla pena pecuniaria - Omessa previsione della sospensione del procedimento penale per la violazione di norme che disciplinano l'ingresso e il soggiorno dello straniero anche nei confronti dei lavoratori stranieri disponibili all'emersione svolgenti attività lavorative diverse da quella di assistenza e sostegno alle famiglie - Individuazione dell'oggetto del sindacato di costituzionalità - Riferibilità delle doglianze, in base all'intero contesto delle ordinanze di rimessione, anche a norme non indicate nei dispositivi.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94, e 16, comma 1, modificato dall'art. 1, commi 16, lett. *b*), e 22, lett. *o*), della legge 15 luglio 2009, n. 94; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 1-*ter*, commi 1 e 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102; d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. *d*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Mancata previsione della possibilità per lo straniero di addurre una causa di giustificazione o di usufruire di un termine per allontanarsi - Facoltà del giudice di pace di applicare il provvedimento di espulsione in sostituzione della condanna alla pena pecuniaria - Omessa previsione della sospensione del procedimento penale per la violazione di norme che disciplinano l'ingresso e il soggiorno dello straniero anche nei confronti dei lavoratori stranieri disponibili all'emersione svolgenti attività lavorative diverse da quella di assistenza e sostegno alle famiglie - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena, nonché asserita lesione del diritto di difesa - Carezza di indicazioni in ordine alle fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus*, con conseguente impossibilità di valutare la rilevanza delle questioni e di cogliere la pertinenza delle disposizioni censurate rispetto alle fattispecie medesime - Manifesta inammissibilità.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94, e 16, comma 1, modificato dall'art. 1, commi 16, lett. *b*), e 22, lett. *o*), della legge 15 luglio 2009, n. 94; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 1-*ter*, commi 1 e 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102; d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. *d*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma.



**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Denunciata violazione di taluni parametri costituzionali - Difetto, nell'ordinanza di rimessione, di una motivazione autosufficiente ed esplicativa delle ragioni del prospettato dubbio di costituzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 25, secondo comma, e 97, primo comma. . . . . Pag. 103

N. 330. Ordinanza 3 - 17 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Veneto - Modalità di realizzazione, revisione, verifiche e collaudo degli impianti sciistici a fune e delle piste da sci - Rinvio alle norme della legge regionale n. 27 del 2003 anziché alla disciplina del codice dei contratti pubblici - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica, in senso satisfattivo delle pretese del ricorrente, delle disposizioni censurate, *medio tempore* non applicate - Rinuncia al ricorso formalmente accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Veneto 21 novembre 2008, n. 21, artt. 24, comma 4, e 40, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *l*), e 97. . . . . Pag. 108

N. 331. Sentenza 3 - 17 novembre 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorso del Governo - Impugnazione di numerose disposizioni della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 e della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 - Trattazione delle sole questioni riguardanti gli artt. 8 della legge della Regione Basilicata n. 1 del 2010 e 1, comma 2, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010 - Decisione sulle altre questioni di costituzionalità riservata a separate pronunce.**

- Legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1, art. 8; legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. *d*), *e*), *h*) ed *s*), e terzo, 118 e 120; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

**Energia - Norme della Regione Puglia in materia di energia nucleare - Ricorso del Governo - Impugnazione di disposizione regionale non indicata nella delibera del Consiglio dei ministri - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30, art. 1, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. *d*), *e*), *h*) ed *s*), e terzo, 118 e 120; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

**Energia - Norme della Regione Campania - Energia nucleare - Ricorso del Governo - Costituzione in giudizio della Regione Campania deliberata dal coordinatore dell'Avvocatura regionale, anziché dalla Giunta regionale - Inammissibilità.**

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. *d*), *e*), *h*) ed *s*), e terzo, 118 e 120; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, secondo comma.

**Energia - Norme della Regione Campania - Energia nucleare - Ricorso del Governo - Deduzioni di intervenienti privati riferite a disposizioni normative non costituenti oggetto del giudizio di costituzionalità - Valutazione, anche preliminare di ammissibilità, riservata a separate pronunce da rendere sulle disposizioni e sulle censure cui si riferiscono gli interventi.**

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. *d*), *e*), *h*) ed *s*), e terzo, 118 e 120; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.





**Energia - Norme della Regione Puglia in materia di energia nucleare - Ricorso del Governo - Eccezioni di inammissibilità della questione per omessa indicazione dei principi fondamentali della materia dell'energia asseritamente violati e per il carattere prematuro del ricorso - Reiezione.**

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. *d)*, *e)*, *h)* ed *s)*, e terzo, 118 e 120; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

**Energia - Norme della Regione Puglia in materia di energia nucleare - Preclusione, in assenza di intese con lo Stato in merito alla localizzazione, all'installazione nel territorio regionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione del combustibile nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ogni altra residua censura.**

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *s)*, e terzo (artt. 41, 117, secondo comma, lett. *d)*, *e)* ed *h)*, 118 e 120); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Energia nucleare - Divieto di installare nel territorio lucano, in mancanza di intesa tra lo Stato e la Regione, impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione di combustibile nucleare, di stoccaggio di combustibile irraggiato e di rifiuti radioattivi, nonché depositi di materiali e rifiuti radioattivi - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ogni altra residua censura.**

- Legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1, art. 8.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *s)*, e terzo (artt. 41, 117, secondo comma, lett. *d)*, *e)* ed *h)*, 118 e 120); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

**Energia - Norme della Regione Campania - Energia nucleare - Preclusione, in assenza di intese con lo Stato in merito alla localizzazione, all'installazione nel territorio regionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione e di stoccaggio del combustibile nucleare nonché di depositi di materiali radioattivi - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ogni altra residua censura.**

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *s)*, e terzo (artt. 41, 117, secondo comma, lett. *d)*, *e)* ed *h)*, 118 e 120); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25. ....





**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. **101.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Ambiente - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Piano comunale di ricognizione, alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare - Procedimento per le modificazioni allo strumento urbanistico generale vigente - Mancato assoggettamento dei piani alla disciplina sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di cui al codice dell'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.**

- Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2010, n. 18, art. 15, che inserisce alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56, l'art. 16-bis, commi 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).

**Energia - Norme della Regione Piemonte - Procedure relative a impianti fotovoltaici non integrati - Sospensione *sine die* delle procedure autorizzative - Contrasto con la normativa statale di principio in materia di fonti rinnovabili che, in attuazione di norme comunitarie sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, pone un termine massimo di centottanta giorni per la conclusione del procedimento - Contrasto con le norme internazionali e comunitarie che incentivano lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e in materia di tutela della concorrenza, nonché violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.**

- Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2010, n. 18, art. 27.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. e) ed s), e terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997. ....

Pag. 117

- N. **351.** Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 19 marzo 2010.

**Espropriazione per pubblica utilità - Aree esterne ed interne ai centri edificati, di cui all'art. 18 - Indennità di espropriazione - Determinazione con riferimento rispettivamente al valore agricolo medio e al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria in cui ricade l'area da espropriare, coprono una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata della regione agraria stessa - Conseguente determinazione dell'indennità stessa in misura irrisoria o comunque molto inferiore al valore di mercato del bene - Irrazionalità - Violazione del principio del giusto indennizzo - Lesione dei vincoli derivanti dalla CEDU nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.**

- Decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, comma 4, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359; legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16, commi quinto e sesto, come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali. ....

Pag. 120



- N. **352.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 28 luglio 2010  
**Sanità pubblica - Possibilità per le Regioni di individuare prestazioni (nella specie: dialisi) o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati - Limitazione territoriale all'esercizio del diritto fondamentale ai livelli essenziali di assistenza - Violazione del diritto di azione e del principio di tutela giurisdizionale - Lesione del diritto alla salute - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quinquies*, comma 2, lett. b), ultimo periodo, introdotto dall'art. 79, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
  - Costituzione, artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, comma secondo, lett. m). . . . . Pag. 127
- N. **353.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 28 luglio 2010  
**Sanità pubblica - Possibilità per le Regioni di individuare prestazioni (nella specie: dialisi) o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati - Limitazione territoriale all'esercizio del diritto fondamentale ai livelli essenziali di assistenza - Violazione del diritto di azione e del principio di tutela giurisdizionale - Lesione del diritto alla salute - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quinquies*, comma 2, lett. b), ultimo periodo, introdotto dall'art. 79, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
  - Costituzione, artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, comma secondo, lett. m). . . . . Pag. 131
- N. **354.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 9 agosto 2010.  
**Magistratura - Concorso per uditore giudiziario - Ammissione al concorso per gli abilitati all'esercizio della professione di avvocato iscritti al relativo Albo professionale - Irragionevolezza del richiesto requisito dell'iscrizione all'Albo - Ingiustificato deterioro trattamento degli abilitati all'esercizio della professione di avvocato impossibilitati all'iscrizione per incompatibilità in quanto dipendenti pubblici o dipendenti di banca - Incidenza sul diritto di accesso ai pubblici impieghi e sull'autonomia ed indipendenza dell'ordine giudiziario.**
- Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, art. 2, comma 1, lett. f), sostituito dall'art. 1, comma 3, lett. b), della legge 30 luglio 2007, n. 111.
  - Costituzione, artt. 3, 51 e 104. . . . . Pag. 135
- N. **355.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 9 agosto 2010  
**Magistratura - Concorso per uditore giudiziario - Ammissione al concorso per gli abilitati all'esercizio della professione di avvocato iscritti al relativo Albo professionale - Irragionevolezza del richiesto requisito dell'iscrizione all'Albo - Ingiustificato deterioro trattamento degli abilitati all'esercizio della professione di avvocato impossibilitati all'iscrizione per incompatibilità in quanto dipendenti pubblici o dipendenti di banca - Incidenza sul diritto di accesso ai pubblici impieghi e sull'autonomia ed indipendenza dell'ordine giudiziario.**
- Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, art. 2, comma 1, lett. f), sostituito dall'art. 1, comma 3, lett. b), della legge 30 luglio 2007, n. 111.
  - Costituzione, artt. 3, 51 e 104. . . . . Pag. 140
- N. **356.** Ordinanza del Tribunale regionale giustizia amministrativa del Trentino del 6 luglio 2010.  
**Istruzione - Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Graduatorie provinciali per titoli del personale docente per il quadriennio 2009-2013 - Prevista attribuzione di quaranta punti per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale, paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del Trentino - Violazione del principio di uguaglianza per l'irragionevole retroattività - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Legge della provincia di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, art. 67, comma 8.
  - Costituzione, artt. 3 e 97. . . . . Pag. 145



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 325

*Sentenza 3 - 17 novembre 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Liguria - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge n. 112 del 2008 - Trattazione delle sole questioni concernenti l'art. 23-bis, nel testo originario e in quello modificato dal decreto-legge n. 135 del 2009 - Decisione sulle altre questioni rinviata a separate pronunce.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 117, sesto e quarto comma, e 118, primo e secondo comma.

**Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri - Impugnazione di numerose disposizioni della legge della Regione Campania n. 2 del 2010 - Trattazione delle sole questioni concernenti l'art. 1, comma 1 - Decisione sulle altre questioni rinviata a separate pronunce.**

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. p), e), m) e s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 141 e 154; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis; aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, d.l. 25 settembre 2009, n. 135; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 113.

**Costituzione ed intervento in giudizio - Costituzione della Regione sulla base di atti diversi dalla deliberazione della Giunta regionale - Inammissibilità della costituzione.**

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, secondo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Ricorso delle Regioni Puglia, Toscana, Liguria, Emilia-Romagna, Umbria, Marche e Piemonte - Eccepita inammissibilità della questione per formulazione generica delle censure - Reiezione.**

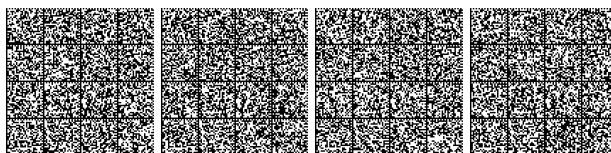
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 3, 5, 42, 97, 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, 118, 119, sesto comma, e 120.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Ricorso delle Regioni Puglia, Toscana, Liguria, Emilia-Romagna, Umbria, Marche e Piemonte - Ritenuta mancata e/o inesatta applicazione dei principi comunitari in materia di servizi pubblici locali - Eccepita inammissibilità della questione per non adeguata formulazione della stessa "in termini di incostituzionalità", essendo evocate, a parametro interposto, norme di diritto comunitario - Reiezione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dal d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 3, 5, 42, 97, 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, 118, 119, sesto comma, e 120.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Condizioni per l'affidamento e la gestione - Ricorso della Regione Piemonte - Ritenuta lesione del diritto comunitario per compressione del principio di libertà degli individui o di autonomia degli enti territoriali - Formulazione generica della censura - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 1, 2 e 3, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario, e commi 2, 3 e 4, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché comma 1-ter dello stesso art. 15.
- Costituzione, art. 117, primo comma.



**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Condizioni per l'affidamento e la gestione - Ricorso delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna - Ritenuta lesione del diritto comunitario, con esorbitanza della disciplina denunciata dall'ambito materiale di competenza esclusiva statale "tutela della concorrenza" - Formulazione generica delle censure - Inammissibilità delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 2, 3, 4, e 8, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, primo, secondo e quarto comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Regime transitorio - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Ritenuta lesione del diritto comunitario che riserva l'affidamento *in house* all'attività prevalente e quella residua, eventualmente, anche al mercato - Formulazione generica della censura - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 8, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, primo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Regime transitorio - Ricorso delle Regioni Liguria e Umbria - Ritenuta violazione delle disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale - Formulazione generica della censura - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 8, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, primo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Conformazione del servizio idrico come servizio a necessaria rilevanza economica e condizioni per l'affidamento e la gestione del servizio medesimo - Ricorso della Regione Marche - Ritenuta violazione della normativa comunitaria per le limitazioni imposte agli enti infrastatali circa una diversa qualificazione del servizio nonché per la previsione di condizioni più restrittive per l'affidamento diretto del servizio stesso - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 2, 3 e 4, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché comma 1-ter dello stesso art. 15.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 14 e 106.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Conformazione del servizio idrico come servizio a necessaria rilevanza economica e condizioni per l'affidamento e la gestione del servizio medesimo - Ricorso delle Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna - Ritenuta violazione di specifiche disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.**

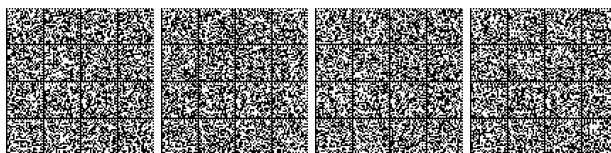
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 2, 3 e 4, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Carta europea dell'autonomia locale, artt. 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Regime transitorio - Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi - Ricorso delle Regioni Liguria e Umbria - Asserita erronea interpretazione dei confini dei poteri statali previsti nella disposizione denunciata - Formulazione generica della censura - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, secondo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Regime transitorio - Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi - Ricorso delle Regioni Liguria e Umbria - Dedotta violazione del principio di sussidiarietà e della titolarità comunale di funzioni proprie - Formulazione generica della censura - Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 118, primo e secondo comma.





**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell’entrata in vigore della nuova normativa o in date successive, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi – Ricorso della Regione Emilia-Romagna – Ritenuta lesione dei principi di pluralismo paritario istituzionale e di sussidiarietà – Formulazione generica della censura – Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 114, 117, quarto comma, e 118.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Condizioni per l’affidamento e la gestione e regime transitorio - Ricorso delle Regioni Piemonte, Liguria, Marche, Emilia-Romagna e Toscana - Ritenuta violazione della competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali e della potestà regolamentare regionale, con violazione dell’autonomia amministrativa degli enti locali e del principio di sussidiarietà – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, commi 1, 2 e 3, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario, e commi 2, 3, 4 e 8 nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché comma 1-*ter* dello stesso art. 15.
- Costituzione, artt. 3, 5, 114, 117, secondo, quarto e sesto comma, e 118.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Condizioni per l’affidamento e la gestione e regime transitorio - Ricorso della Regione Puglia – Dedotta violazione della competenza legislativa concorrente in materia di servizi pubblici – Inconferenza del parametro evocato – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, commi 2, 3, 4 e 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Condizioni per l’affidamento e la gestione e regime transitorio - Ricorso della Regione Piemonte – Dedotta violazione della competenza legislativa in materia di servizi pubblici locali e dell’autonomia organizzativa degli enti locali – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” che comprende anche la disciplina amministrativa dell’organizzazione – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, commi 2, 3 e 4, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, sia nel testo originario che in quello modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Determinazione, con regolamento governativo, delle soglie minime per l’assoggettamento al parere dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato delle gestioni *in house* - Ricorso della Regione Emilia-Romagna – Dedotta violazione della potestà regolamentare di competenza regionale – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 4-*bis*, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Attribuzione alle Regioni e agli enti locali della competenza ad individuare i bacini di gara per i diversi servizi nel rispetto della legge statale - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Liguria – Dedotta violazione della competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali con incidenza sull’autonomia amministrativa delle Regioni – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 7, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.
- Costituzione, artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma.





**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Attribuzione alla potestà regolamentare dello Stato di stabilire la disciplina per l’“assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno” - Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia “coordinamento della finanza pubblica”, con conseguente violazione della potestà regolamentare attribuita alle Regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente – Illegittimità costituzionale parziale.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 10, lett. a), prima parte, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Attribuzione alla potestà regolamentare dello Stato di stabilire la disciplina che prescriba alle società *in house* e alle società a partecipazione mista pubblica e privata di osservare procedure di evidenza pubblica per l’acquisto di beni e servizi e l’assunzione di personale – Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte – Ritenuta esorbitanza dalla potestà regolamentare attribuita allo Stato e lesione del principio di ragionevolezza e leale collaborazione – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 10, lett. a), seconda parte, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 117, secondo, quarto e sesto comma, 3 e 120.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Attribuzione alla potestà regolamentare dello Stato di stabilire la possibilità per i Comuni, con un limitato numero di residenti, di svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata – Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte – Ritenuta esorbitanza dalla potestà regolamentare attribuita allo Stato e lesione del principio di ragionevolezza e leale collaborazione – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 10, lett. b), aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 117, secondo, quarto e sesto comma, 3 e 120.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell’entrata in vigore della nuova normativa entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010 – Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta violazione degli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118 – Difetto di motivazione circa la violazione dei parametri evocati – Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.
- Costituzione, artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell’entrata in vigore della nuova normativa entro e non oltre la data del 31 dicembre 2011 – Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta violazione dei criteri di convenienza economica degli affidamenti – Valutazioni riservate alla discrezionalità del legislatore – Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118.



**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Limiti alla possibilità per i gestori dei servizi di pubblica utilità di gestire servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi o di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati – Ricorso della Regione Emilia-Romagna – Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità della disciplina denunciata in relazione allo scopo di tutelare la concorrenza – Genericità della censura – Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 9, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Condizioni per l'affidamento e la gestione dei servizi – Ricorso delle Regioni Piemonte, Liguria e Umbria – Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza e adeguatezza in materia di “tutela della concorrenza” per i limiti posti alla utilizzabilità della gestione *in house* – Esclusione – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, commi 2, 3 e 4, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, lett. *b*), del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché comma 1-*ter* dello stesso art. 15.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. *e*), e quarto.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Condizioni per l'affidamento e la gestione dei servizi – Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza in materia di “tutela della concorrenza” per il carattere dettagliato della disciplina impugnata e per il carattere differenziato della stessa disciplina stabilita per l'ambito locale dei servizi rispetto a quella “prevista per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e in genere per le autorità di regolazione” – Esclusione – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, commi 3 e 4, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché comma 1-*ter* dello stesso art. 15.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. *e*), e quarto.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa entro e non oltre la data del 31 dicembre 2011 – Ricorso della Regione Toscana – Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza e adeguatezza in materia di “tutela della concorrenza” per i limiti temporali imposti per la cessazione degli affidamenti diretti in essere – Esclusione – Non fondatezza della questione.**

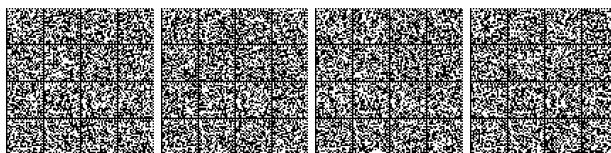
- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *e*), e quarto.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa – Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza e adeguatezza in materia di “tutela della concorrenza”, derivante dalla introdotta disciplina che opera, per il passato, una “sanatoria” in contrasto con il divieto del ricorso in via ordinaria all'*in house providing* – Esclusione – Non fondatezza delle questioni.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 3, 41, 114 e 117, secondo comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa entro e non oltre la data del 31 dicembre 2011 – Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza e adeguatezza in materia di “tutela della concorrenza” per disciplina temporale eguale pur in relazione a fattispecie diverse – Esclusione – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-*bis*, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118.



**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Conformazione del servizio idrico come servizio a necessaria rilevanza economica – Ricorso della Regione Marche – Ritenuta violazione della potestà regolamentare degli enti locali cui spetta la configurazione del servizio idrico integrato quale “servizio pubblico locale avente rilevanza economica” – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 2, 3 e 4, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché comma 1-ter dello stesso art. 15.
- Costituzione, art. 117, sesto comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Disciplina dell’affidamento dei servizi nella forma organizzativa dell’*in house providing* – Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione che impone l’obbligo di motivare l’affidamento dei servizi mediante procedure competitive ad evidenza pubblica – Questione non attinente alla lesione del sistema di riparto delle competenze legislative Stato-Regioni – Inammissibilità.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 2, 3 e 4, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Rinvio a regolamenti governativi per la disciplina transitoria dei servizi pubblici locali - Ricorso della Regione Piemonte – Ritenuta irragionevole differenza di trattamento dei servizi pubblici locali rispetto a quello idrico integrato – Questione non attinente alla lesione del sistema di riparto delle competenze legislative Stato-Regioni – Inammissibilità.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 10, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Previsione del rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche - Ricorso della Regione Marche – Ritenuta violazione dell’autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali e asserita omessa previsione di una clausola di salvaguardia a favore della proprietà pubblica – Erronea individuazione della disposizione asseritamente lesiva – Indebita richiesta alla Corte di una soluzione non costituzionalmente obbligata – Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 settembre 2009, n. 135 (convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166), art. 15, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 119, sesto comma.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell’entrata in vigore della nuova normativa entro e non oltre la data del 31 dicembre 2011 – Ricorso delle Regioni Liguria e Umbria – Ritenuta violazione dell’autonomia finanziaria degli enti locali che impone loro la cessione delle quote da essi controllate – Formulazione generica della censura – Inammissibilità della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 119.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Regime transitorio – Cessazione degli affidamenti diretti già in essere al momento dell’entrata in vigore della nuova normativa entro e non oltre la data del 31 dicembre 2011 – Ricorso della Regione Emilia-Romagna – Ritenuta violazione dell’autonomia finanziaria degli enti locali che impone loro la cessione delle quote da essi controllate, a prescindere dalla convenienza economica dell’operazione – Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia di competenza esclusiva statale “tutela della concorrenza” – Non fondatezza della questione.**

- D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, comma 8, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.
- Costituzione, art. 119.



**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali in materia di risorse idriche – Attribuzione alla Giunta regionale di una serie di competenze amministrative già spettanti al Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (COVIRI) – Ricorso del Governo – Ecceppata improcedibilità della questione per sopravvenuta soppressione del COVIRI e sua sostituzione con la Commissione nazionale per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (CONVIRI) – Reiezione.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 161, comma 4, lett. c).

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali in materia di risorse idriche – Attribuzione alla Giunta regionale di una serie di competenze amministrative già spettanti al Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (COVIRI) ora Commissione nazionale per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (CONVIRI) - Contrasto con la normativa statale espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente” – Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 161, comma 4, lett. c).

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali – Previsione della competenza dell’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) a svolgere una serie di funzioni amministrative già spettanti al Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (COVIRI), ora Commissione nazionale per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (CONVIRI) – Ecceppata inammissibilità della questione per formulazione generica - Reiezione.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, comma 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 161, comma 4, lett. c).

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali – Previsione della competenza dell’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) a svolgere una serie di funzioni amministrative già spettanti al Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (COVIRI), ora Commissione nazionale per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche (CONVIRI) - Contrasto con la normativa statale espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente” – Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, comma 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 161, comma 4, lett. c).

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali – Previsione della competenza dell’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) a provvedere all’affidamento del servizio idrico integrato con richiamo delle forme di gestione di cui all’art. 113, comma 5, TUEL – Ricorso del Governo - Ecceppata cessazione della materia contendere per intervenuta abrogazione delle competenze delle AATO prima della loro istituzione ad opera della Regione - Reiezione.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 2, 3 e 11, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali – Previsione della competenza dell’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) a provvedere all’affidamento del servizio idrico integrato con richiamo delle forme di gestione di cui all’art. 113, comma 5, del TUEL - Contrasto con la normativa statale interposta (abrogatrice per incompatibilità dell’art. 113 TUEL), espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza” – Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 2, 3 e 11, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali – Regime transitorio degli affidamenti diretti del servizio pubblico, con richiamo dell’art. 113, comma 15-bis, TUEL e affidamento all’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) di una serie di competenze amministrative – Ricorso del Governo - Ecceppata cessazione della materia del contendere per intervenuta abrogazione delle competenze delle AATO prima della loro istituzione ad opera della Regione - Reiezione.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, commi 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 8 e 9, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.





**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Gestione dei servizi pubblici locali – Regime transitorio degli affidamenti diretti del servizio pubblico, con richiamo dell’art. 113, comma 15-bis, TUEL e affidamento all’Autorità d’ambito territoriale ottimale (AATO) di una serie di competenze amministrative - Contrasto con la normativa statale interposta (abrogatrice per incompatibilità dell’art. 113 TUEL), espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza” – Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39, art. 4, commi 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, commi 8 e 9, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario.

**Ambiente - Norme della Regione Campania - Servizio idrico integrato – Previsione della competenza della medesima Regione a disciplinarlo quale “servizio privo di rilevanza economica”, nonché a stabilire sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare detto servizio sia il correlato regime transitorio - Contrasto con la normativa statale interposta, espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza” – Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 141 e 154; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 23-bis, aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario e in quello modificato dall’art. 15, comma 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 113.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

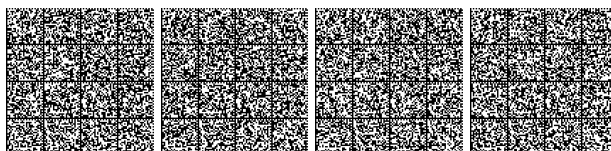
*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

*Giudici:* Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo originario ed in quello modificato dall’art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166; dell’art. 15, comma 1-ter, dello stesso decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009; dell’art. 4, commi 1, 4, 5, 6 e 14 della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione delle Autorità d’Ambito per l’esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Norme in materia ambientale); dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria anno 2010); promossi dalle Regioni Emilia-Romagna (mediante due ricorsi), Liguria (mediante due ricorsi), Piemonte (mediante due ricorsi), Puglia, Toscana, Umbria e Marche e dal Presidente del Consiglio dei ministri (mediante due ricorsi), notificati il 20 ottobre 2008, il 21 gennaio 2010, il 20 ottobre 2008, il 22 gennaio 2010, il 20 ottobre 2008, il 29 gennaio, il 9 gennaio, il 22 gennaio, il 21 gennaio ed il 22 gennaio 2010, il 30 dicembre 2008 e il 20 marzo 2010, depositati in cancelleria il 22 ottobre 2008, il 28 gennaio 2010, il 22 ottobre 2008, il 27 gennaio, il 27 ottobre, il 29 gennaio, il 18 gennaio, il 27 gennaio, il 28 gennaio ed il 29 gennaio 2010, il 2 gennaio 2009 e il 30 marzo 2010, ed iscritti ai nn. 69 del registro ricorsi 2008, 13 del registro ricorsi 2010, 72 del registro ricorsi 2008, 12 del registro ricorsi 2010, 77 del registro ricorsi 2008, 16, 6, 10, 14 e 15 del registro ricorsi 2010, 2 del registro ricorsi 2009, 51 del registro ricorsi 2010.





Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Regioni Liguria e Campania;

Udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2010 il giudice relatore Franco Gallo;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon, Luigi Manzi e Luigi Piscitelli per la Regione Liguria, Alberto Romano e Roberto Cavallo Perin per la Regione Piemonte, Nicola Colaianni e Adriana Shiroka per la Regione Puglia, Lucia Bora per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Umbria, Stefano Grassi per la Regione Marche, Vincenzo Coccozza per la Regione Campania e gli avvocati dello Stato Chiarina Aiello, Giuseppe Albenzio e Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il 22 ottobre successivo (r. ric. n. 69 del 2008), la Regione Emilia-Romagna ha impugnato, tra l'altro, i commi 7 e 10 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) — articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ed entrato in vigore, in forza dell'art. 1, comma 4, di detta legge, in data 22 agosto 2008 — in riferimento all'articolo 117, quarto e sesto comma, nonché all'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

1.1. — La ricorrente premette che, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 2004, la legge dello Stato può intervenire nella materia dei servizi pubblici a titolo di tutela della concorrenza solo con norme che «che garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti — come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi — i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali».

1.1.1. — La Regione impugna, in primo luogo, il comma 7 dell'art. 23-*bis*, il quale prevede che «Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale».

Per la ricorrente, tale disposizione, «sotto una apparenza meramente facoltizzante», vincola le Regioni e gli enti locali ad assumere le proprie decisioni relative ai bacini di gara — corrispondenti ai bacini di esercizio dei servizi pubblici — «d'intesa con la Conferenza unificata», in violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

Lamenta la Regione che la disciplina della dimensione di esercizio dei servizi pubblici rientra nella sua potestà legislativa e che il condizionare l'esercizio di tale potestà e delle scelte amministrative che essa esprime lede sia la potestà stessa, sia il principio di sussidiarietà, non sussistendo «alcuna ragione di centralizzazione di tali scelte». Tale lesione non viene meno per il fatto che la Conferenza unificata sia un organismo espressivo delle autonomie, perché l'intesa con la Conferenza richiede necessariamente anche l'intesa con lo Stato, il quale è esso stesso parte della Conferenza e perché si tratterebbe in ogni caso di un condizionamento delle scelte della Regione da parte di altre Regioni ed enti locali, che non hanno alcun potere da esercitare in relazione al territorio di una specifica Regione.

1.1.2. — È censurato, in secondo luogo, il comma 10 dell'art. 23-*bis*, il quale prevede che «Il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: a) prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale; b) prevedere, in attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, che i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata; c) prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità; d) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme



applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua; *e*) disciplinare, per i settori diversi da quello idrico, fermo restando il limite massimo stabilito dall'ordinamento di ciascun settore per la cessazione degli affidamenti effettuati con procedure diverse dall'evidenza pubblica o da quella di cui al comma 3, la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alle disposizioni di cui al presente articolo, prevedendo tempi differenziati e che gli affidamenti di retti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo; *f*) prevedere l'applicazione del principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere; *g*) limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e razionalità economica, i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale; *h*) prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti; *i*) disciplinare, in ogni caso di subentro, la cessione dei beni, di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio; *l*) prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi; *m*) individuare espressamente le norme abrogate ai sensi del presente articolo».

Tale disposizione violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., perché la materia che forma oggetto della competenza regolamentare statale da essa prevista presenterebbe un «inestricabile intreccio con le materie oggetto di potestà concorrente (come il coordinamento della finanza pubblica, fondamento della lettera *a*) o esclusiva delle regioni (come nel caso della gestione associata dei servizi locali, oggetto della lettera *c*)». Secondo la ricorrente, in presenza di un tale intreccio di materie, il solo modo di contemperare le competenze rispettive dello Stato e delle Regioni sarebbe consistito nel sottoporre il regolamento all'intesa della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, in luogo del semplice parere previsto dalla disposizione impugnata.

In particolare, con riferimento alla lettera *b*) del comma 10 dell'art. 23-*bis*, la ricorrente lamenta che l'oggetto della potestà regolamentare da esso assegnata allo Stato — e cioè prevedere che «i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata» — è del tutto estraneo alla tutela della concorrenza e a ogni altro titolo di competenza normativa statale.

1.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

Rileva la difesa dello Stato che: *a*) il censurato comma 7 dell'art. 23-*bis* reca una disciplina che rientra nella materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, perché, attraverso l'individuazione dei bacini di gara e dei criteri relativi a tale attività, individua in concreto il «mercato rilevante», allo scopo di evitare le distorsioni della concorrenza derivanti dalla parcellizzazione delle gestioni; *b*) il censurato comma 10 dell'art. 23-*bis* prevede una potestà regolamentare statale che ha la finalità di procedere all'armonizzazione della disciplina di alcuni settori di pubblici servizi nei quali sussiste una regolazione settoriale contrastante con i principi stabiliti da detto articolo e tale finalità giustifica la previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni anziché del meccanismo dell'intesa forte; *c*) in particolare, la lettera *b*) del censurato comma 10 dell'art. 23-*bis* ha anch'essa una finalità di armonizzazione, perché prevede che «il «controllo analogo» possa sussistere anche allorché più comuni e/o enti pubblici non detengano individualmente l'intera partecipazione del soggetto affidatario in house».

1.3. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Emilia-Romagna ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, aggiungendo che: *a*) quanto all'individuazione dei bacini di gara di cui al censurato comma 7, l'illegittimità della previsione dell'intesa con la Conferenza unificata è confermata dalla stessa legislazione statale, che affida alle Regioni, senza intese di alcun tipo, il potere di individuare gli ambiti di esercizio dei servizi pubblici, come ad esempio in materia di servizio idrico integrato (art. 147 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»); *b*) quanto al regolamento di delegificazione previsto dal censurato comma 10, lo schema di regolamento adottato il 22 luglio del 2010 dal Consiglio dei ministri e non ancora emanato contiene una previsione tanto dettagliata da rendere oltremodo necessaria la previsione dell'intesa con la Conferenza unificata in luogo del semplice parere.

2. — Con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il 22 ottobre successivo (r. ric. n. 72 del 2008), la Regione Liguria ha impugnato, tra l'altro, i commi 2, 3, 4, 7 e 10 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 — articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, — in riferimento agli artt. 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

2.1. — La ricorrente premette che la legge dello Stato può intervenire nella materia dei servizi pubblici solo a titolo di tutela della concorrenza e sostiene che le disposizioni censurate non sono riferibili a tale titolo competenziale.



2.1.1. — La Regione impugna, in primo luogo, i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, i quali prevedono rispettivamente che: *a)* «Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità» (comma 2); *b)* «In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria» (comma 3); *c)* «Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione» (comma 4).

Osserva la ricorrente che il diritto dell'ente territoriale responsabile di erogare in proprio il servizio pubblico a favore della propria comunità «non solo non è precluso dalle regole di tutela della concorrenza, ma è espressamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee», secondo cui «un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi», e «in tal caso, non si può parlare di contratto a titolo oneroso concluso con un'entità giuridicamente distinta dall'amministrazione aggiudicatrice», con la conseguenza che «non sussistono dunque i presupposti per applicare le norme comunitarie in materia di appalti pubblici». La stessa giurisprudenza avrebbe, inoltre, costantemente precisato che, «non è escluso che possano esistere altre circostanze nelle quali l'appello alla concorrenza non è obbligatorio ancorché la controparte contrattuale sia un'entità giuridicamente distinta dall'amministrazione aggiudicatrice», e che «ciò si verifica nel caso in cui l'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi e tale entità realizzi la parte più importante della propria attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano».

Ad avviso della ricorrente, le disposizioni censurate si pongono in contrasto con tali principi, perché limitano, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente, sottoponendo tale scelta a vincoli sia sostanziali (le «peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato») che procedurali (l'onere di «trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza»).

2.1.2. — La Regione impugna, in secondo luogo, il comma 7 del citato art. 23-bis, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., proponendo questioni analoghe a quelle proposte dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso n. 69 del 2008 (*supra*: punto 1.1.1.).

2.1.3. — La stessa Regione impugna, infine, il comma 10 dell'art. 23-bis, in riferimento all'artt. 117, sesto comma, Cost., proponendo questioni analoghe a quelle proposte dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso n. 69 del 2008 (*supra*: punto 1.1.2.).

2.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

Rileva la difesa dello Stato che: *a)* nella giurisprudenza comunitaria e interna, la possibilità dell'in house providing è costruita come deroga alla regolamentazione generale e deve, perciò, essere interpretata in via restrittiva; *b)* nell'attuazione del diritto comunitario in materia di tutela della concorrenza, il legislatore statale ha un margine di discrezionalità e può, perciò, utilizzare gli strumenti che ritiene più congrui in relazione alla situazione nazionale; *c)* non vi è alcuna lesione dell'autonomia degli enti locali, perché le norme censurate consentono che essi — qualora ne sussistano i presupposti — possano fare ricorso all'affidamento dei servizi in house; *d)* il censurato comma 7 dell'art. 23-bis reca una disciplina che rientra nella materia della tutela della concorrenza, perché, attraverso l'individuazione dei bacini di gara e dei criteri relativi a tale attività, individua in concreto il «mercato rilevante»; *e)* il censurato comma 10 dell'art. 23-bis prevede una potestà regolamentare statale che ha la finalità di procedere alla armonizzazione della disciplina di alcuni settori di pubblici servizi nei quali sussiste una disciplina settoriale contrastante con i principi stabiliti da detto articolo.



2.3. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Liguria ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, svolgendo considerazioni analoghe a quelle svolte nella memoria per l'udienza nel giudizio r. ric. n. 69 del 2008 (*supra*: punto 1.3.) e precisando, inoltre, che il diritto comunitario consente agli enti locali di gestire in proprio i servizi pubblici e non prevede che la gestione in house sia limitata a casi eccezionali.

3. — Con ricorso notificato il 20 ottobre 2008 e depositato il 27 ottobre successivo (r. ric. n. 77 del 2008), la Regione Piemonte ha impugnato i commi 1, 2, 3, 4, 8 e 10 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 — articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ed entrato in vigore, in forza dell'art. 1, comma 4, di detta legge, in data 22 agosto 2008 — in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120 Cost.

3.1. — La Regione premette che il censurato comma 1 dell'art. 23-*bis* prevede che «Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili».

Il successivo comma 8 pone una disciplina transitoria per il solo servizio idrico integrato, prevedendo che: «Salvo quanto previsto dal comma 10, lettera *e*), le concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante. Sono escluse dalla cessazione le concessioni affidate ai sensi del comma 3».

La preesistente disciplina generale del servizio pubblico locale — prosegue la Regione — non è tuttavia integralmente sottoposta ad abrogazione dal nuovo art. 23-*bis*, perché quest'ultimo espressamente prevede che cessino di avere effetto le norme preesistenti nelle sole «parti incompatibili» con le sue nuove disposizioni (comma 11).

3.1.1. — La ricorrente lamenta, in primo luogo, che i censurati commi 1, 2 e 3 violano l'art. 117, primo e quarto comma, Cost. Sono richiamati, ma non propriamente evocati, anche gli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo e sesto comma, e 118 Cost.

3.1.1.1. — Quanto al parametro dell'art. 117, quarto comma, Cost., esso sarebbe violato perché le norme impugnate recano una disciplina che non è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, ma alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Con tali disposizioni, infatti, il legislatore statale riconosce che entrambe le forme di gestione ed affidamento dei servizi pubblici (soggetto scelto con gara, organizzazione in house) sono conformi all'ordinamento europeo e in particolare alla disciplina sulla concorrenza, ma giunge sino ad individuare come forma preferenziale "ordinaria" l'affidamento del servizio ad imprese terze, mentre relega la possibilità dell'affidamento in house ai soli casi ivi espressi in via d'eccezione, superando con ciò la stessa disciplina comunitaria in materia di concorrenza. E non potrebbe essere richiamato, a sostegno della legittimità di tali norme, il principio secondo cui la «legislazione nazionale in materia di tutela dell'ambiente ha potuto individuare misure più rigorose di quelle previste dal diritto comunitario», perché «ciò è stato possibile nei soli limiti di un rispetto del principio di proporzionalità con altre disposizioni del Trattato [...] tra le quali assume particolare importanza la disciplina a tutela della concorrenza».

Quanto alla sussistenza di altri eventuali titoli di competenza legislativa statale, la Regione rileva, innanzi tutto, che la disciplina del censurato art. 23-*bis* «è in tutto o in parte sostitutiva dell'art. 113, d.lgs. n. 267 del 2000» e ha perciò per oggetto unicamente le forme di gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica, e non le prestazioni da assicurare agli utenti, con la conseguenza che non può essere richiamata la materia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; rileva, inoltre, che la disciplina censurata non è riconducibile alla potestà esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera *p*, Cost.), «giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale».

In conclusione — sempre secondo la ricorrente — l'opzione tra le diverse modalità di gestione del servizio pubblico «è una tipica scelta d'organizzazione, in particolare di buon andamento del servizio pubblico (art. 97, primo comma, Cost.), che proprio in quanto organizzazione locale e non nazionale dei servizi oggetto della disciplina dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, non può riconoscersi alla legislazione statale, ma spetta alla legislazione regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. seppure nel rispetto di una eventuale specifica disciplina degli enti territoriali minori (art. 117, sesto comma, Cost.)». Alle Regioni spetta, inoltre «la legittimazione ad impugnare le leggi statali in via diretta non solo a tutela della propria legislazione ma anche con il riferimento alla prospettata lesione da parte della legge nazionale della potestà normativa degli enti territoriali, con affermazione della regione come ente di tutela avanti alla Corte costituzionale del "sistema regionale delle autonomie territoriali" (art. 114, secondo comma, Cost.)».





3.1.1.2. — Quanto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., la ricorrente rileva che esso sarebbe violato perché il diritto comunitario non consente che il legislatore nazionale spinga la tutela della concorrenza fino comprimere il «principio di libertà degli individui o di autonomia — del pari costituzionale — degli enti territoriali (artt. 5, 117, 118, Cost.) di mantenere la capacità di operare ogni qualvolta fanno la scelta che ritengono più opportuna: cioè se fruire dei vantaggi economici offerti dal mercato dei produttori oppure se procedere a modellare una propria struttura capace di diversamente configurare l'offerta delle prestazioni di servizio pubblico». In tal senso si è espresso — prosegue la ricorrente — l'ordinamento comunitario, laddove «ha ritenuto in contrasto con la disciplina europea sulla concorrenza la legge nazionale sui lavori pubblici (allora legge 11 febbraio 1994, n. 109, art. 21) che aveva limitato la scelta tra i due criteri europei d'aggiudicazione degli appalti — offerta economicamente più vantaggiosa e prezzo più basso — imponendo il vincolo legislativo alle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere unicamente al criterio del prezzo più basso». L'attuazione del diritto comunitario non consentirebbe al legislatore interno di esprimere un autonomo indirizzo politico, perché essa può comportare solo «l'adozione di norme esecutive (*secundum legem*)», con l'impossibilità di spingersi sino a norme «integrative (*praeter legem*), tali cioè da ampliare, senza derogarli, i contenuti normativi espressi attraverso la legislazione» da attuare. Nel caso di specie, «nessuna delle disposizioni comunitarie vigenti infatti impone — come invece pretende l'art. 23-bis, decreto-legge n. 112 del 2008, cit. ai suoi commi secondo e terzo — agli Stati membri l'attribuzione ad imprese terze come forma ordinaria o preferenziale di affidamento dei servizi pubblici locali, relegando ai soli casi d'eccezione il ricorso alla diversa ed alternativa forma dell'in house providing. Al contrario si può affermare che la legislazione comunitaria lasci gli Stati membri liberi di decidere se fornire i servizi pubblici con un'organizzazione propria [...] o affidarne la fornitura ad imprese terze».

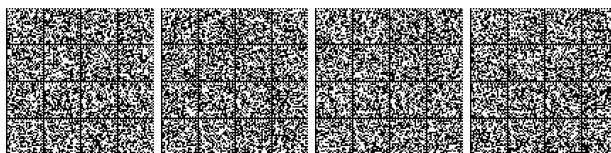
3.1.2. — La ricorrente lamenta, in secondo luogo, che i censurati commi 2, 3 e 4 violano gli artt. 3, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

3.1.2.1. — Quanto ai parametri degli artt. 3 e 97 Cost., la ricorrente rileva che essi sarebbero violati perché la disciplina dell'affidamento del servizio pubblico locale nella forma organizzativa dell'in house providing, contenuta nelle disposizioni censurate, risulta lesiva della «competenza delle regioni e degli enti locali ove le s'intenda come disciplina ulteriore rispetto a quella generale sul procedimento amministrativo che da tempo prevede il dovere di motivazione degli atti amministrativi (art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241), secondo molti posto in attuazione del principio costituzionale di motivazione delle scelte della amministrazioni pubbliche quanto meno nella cura di pubblici interessi». Tale ulteriore disciplina, da intendersi come «deroga alla disciplina generale sul procedimento e la motivazione degli atti amministrativi», si porrebbe in violazione del principio di ragionevolezza («arg. ex art. 3, secondo comma Cost.), poiché non è ravvisabile nel caso in esame alcun interesse pubblico prevalente capace di fondare sia l'esenzione dal generale dovere di motivazione per l'affidamento ad imprese terze (art. 23-bis, secondo comma), sia viceversa la limitazione dei casi sui quali può essere portata la motivazione a fondamento di altre soluzioni organizzative». La denunciata invasione nella sfera di competenza regionale e degli enti territoriali minori è addirittura enfatizzata — prosegue la Regione — dalla precisazione che le disposizioni impugnate «prevalgono» su tutte le «discipline di settore con esse incompatibili» e, in particolare, su quelle della Regione Piemonte relative al servizio idrico integrato (legge regionale 13 dicembre 1997, n. 13) e al sistema integrato di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani (legge regionale 24 ottobre 2002, n. 24), che non limitano la scelta tra le forme di gestione dei servizi compatibili con il diritto comunitario.

La ricorrente non esclude, peraltro, che dell'art. 23-bis, commi 1 e 4, si possa dare «un'interpretazione adeguatrice capace di sorreggere una sentenza interpretativa di rigetto della questione di costituzionalità proposta ove s'intenda che tali disposizioni non derogano alla disciplina generale sul procedimento amministrativo, dovendo l'amministrazione motivare qualunque scelta della forma di gestione del servizio pubblico locale, attraverso una comparazione tra tutte quelle compatibili con l'ordinamento comunitario ed offrendo infine la giustificazione in concreto della forma prescelta, secondo un'interpretazione che espunge dalle norme qualsiasi preferenza o prevalenza in astratto di una forma di gestione sull'altra».

Anche seguendo tale percorso interpretativo, permarrrebbe comunque — ad avviso della Regione — l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 23-bis, commi 3 e 4, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, «per avere il legislatore statale invaso la sfera di competenza normativa della Regione Piemonte e degli enti territoriali piemontesi nella definizione dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, commi quarto e sesto, Cost.) poiché una parte della norma prevede una disciplina particolare del procedimento di affidamento della gestione a soggetti diversi dagli operatori di mercato, tra cui l'in house providing».

A tali considerazioni, la difesa regionale aggiunge che i commi censurati contengono «norme di dettaglio così puntuali che non sarebbero neppure compatibili con una competenza esclusiva dello Stato [...] e in violazione del principio di ragionevolezza (ex art. 3, secondo comma, Cost.) poiché della legge impugnata non si comprendono le ragioni di una disciplina differenziata per l'ambito locale dei pubblici servizi rispetto a quella generalmente prevista per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed in genere per le autorità di regolazione».





3.1.2.2. — Quanto ai parametri «dell'art. 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, Cost. con riferimento agli articoli 114, 117, sesto comma, e 118, commi primo e secondo, Cost.», la ricorrente rileva che essi sarebbero violati perché i commi censurati ledono «l'autonomia costituzionale propria dell'intero sistema degli enti locali», limitando la «capacità d'organizzazione e di autonoma definizione normativa dello svolgimento delle funzioni di affidamento dei servizi pubblici locali». Secondo la Regione, in particolare, la scelta delle forme di gestione ed affidamento del servizio pubblico deve informarsi a valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità «che ciascuna organizzazione pubblica non può che esprimere con riferimento ai proposti standard di qualità che intende offrire agli utenti, involgendo perciò questioni di pura autorganizzazione degli enti territoriali». In particolare, la legislazione statale può legittimamente imporre una determinata forma di gestione di un servizio pubblico solo procedendo in via preliminare ad avocare allo Stato la competenza sull'organizzazione della gestione dei servizi sinora considerati locali (es. idrico integrato, raccolta dei rifiuti solidi urbani) sul presupposto che l'esercizio unitario di tali servizi sia divenuto ottimale solo a livello d'ambito statale (art. 118, primo comma, Cost.). Ne consegue che la disciplina in esame è da ritenersi costituzionalmente illegittima «per difetto di tale qualificazione nazionale dei servizi che restano locali per sua espressa qualificazione».

3.1.2.3. — Quanto al parametro «dell'art. 117, secondo comma, Cost. con riferimento all'art. 3 Cost.», la ricorrente sostiene che la disciplina contenuta nelle disposizioni censurate, anche ove fosse ritenuta di tutela della concorrenza, difetterebbe di proporzionalità e adeguatezza.

In particolare, la difesa regionale afferma che la Corte costituzionale ha riconosciuto che solo le disposizioni di legge statale a «carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica» trovano il proprio «titolo di legittimazione» nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. («tutela della concorrenza») e «solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali». A tale proposito, il criterio di proporzionalità ed adeguatezza sarebbe «essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla “tutela della concorrenza” e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali» poiché tale materia «trasversale» «si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi — alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle regioni — connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese». Tali considerazioni varrebbero, a maggior ragione, per le disposizioni in esame, perché esse stabiliscono «una disciplina immediatamente autoapplicativa ove senz'altro pongono un criterio o principio di preferenza nell'attribuzione ad imprese terze dei servizi pubblici locali».

3.1.3. — La ricorrente censura, in terzo luogo, il comma 8 dell'art. 23-bis, il quale prevede — come visto — che, in generale «le concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010».

3.1.3.1. — Ad avviso della ricorrente, la disposizione viola gli artt. 41, 114 e 117, secondo comma, Cost., «con riferimento all'art. 3 Cost.», ponendosi in contrasto con «il principio di ragionevolezza e di concorrenza comunitaria che la stessa proclama di voler affermare ed addirittura di voler superare, poiché la stessa si configura come ennesima [...] norma di sanatoria degli affidamenti al mercato dei produttori seppur disposti ancora una volta in difetto di evidenza pubblica, con proroga di cui le imprese terze si possono giovare *ex lege* sino alla data indicata dal 31 dicembre 2010». Si tratterebbe cioè di una norma che contraddice i primi commi dello stesso art. 23-bis, i quali realizzano «un indirizzo politico ispirato alla “ultra concorrenzialità”», perché favorisce gli affidamenti disposti in violazione della disciplina italiana ed europea sulla concorrenza.

3.1.3.2. — Per la difesa regionale, la stessa disposizione viola altresì gli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., i quali garantiscono l'autonomia costituzionale della Regione Piemonte e degli enti locali (artt. 5, 114, 117, sesto comma, 118, Cost.), perché — stabilendo che cessano al 31 dicembre 2010 gli affidamenti rilasciati con procedure diverse dall'evidenza pubblica, salvo quelli conformi ai vincoli ulteriori di istruttoria e motivazione previsti dalla nuova disciplina — determina la cessazione «di tutti gli affidamenti attribuiti secondo la disciplina previgente (d.lgs. n. 267 del 2000, cit., art. 113, comma 5, lettera c), ponendo in forse l'attuazione dei piani gestionali e di investimento, nonché i relativi piani tariffari, travolgendo rapporti giuridici perfezionati ed in via di esecuzione che le parti vogliono vedere procedere secondo la loro scadenza naturale, al pari delle concessioni rilasciate ad imprese terze secondo le procedure ad evidenza pubblica».

3.1.4. — La ricorrente lamenta, in quarto luogo, che il censurato comma 10 dell'art. 23-bis, il quale autorizza il Governo all'adozione di regolamenti di delegificazione, viola l'art. 117, secondo, quarto e sesto comma, Cost., nonché «il principio di ragionevolezza e leale collaborazione» (artt. 3 e 120 Cost.), perché lo Stato, non avendo potestà legislativa in materia, non ha neanche potestà regolamentare.

Aggiunge la difesa regionale che la clausola di autorizzazione contenuta in detto comma «prefigura una disciplina regolamentare di particolare dettaglio» che viola i principi di adeguatezza e proporzionalità, perché «non pare possibile ritenere adeguato e proporzionale un intervento statale (per legge e regolamento) che rechi l'intera disciplina sugli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ad esclusione di ogni spazio di regolazione per le regioni».



Inoltre — prosegue la ricorrente — la previsione secondo cui l'indicato regolamento sarà approvato dal Governo «sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», anziché previa intesa con tale Conferenza, viola il principio costituzionale di leale collaborazione (art. 120 Cost.), perché «non pare comunque sufficiente un parere della Conferenza unificata sul regolamento di delegificazione destinato a completare l'intera disciplina sugli affidamenti dei servizi pubblici locali ove sarebbe stata invece necessaria una previa intesa con la Conferenza». Sarebbe, infatti, indubbio, nel caso in esame, «il forte intreccio con le competenze regionali», che costituisce ragione utile a limitare la discrezionalità del legislatore statale sulle forme di coinvolgimento delle Regioni.

In particolare, il comma censurato rinvia al regolamento governativo la disciplina transitoria dei servizi pubblici locali diversi da quello idrico, «con una irragionevole differenza di trattamento che non appare giustificata in particolare per il servizio idrico integrato per il quale la legge statale indica senz'altro in via generale ed astratta la data di scadenza fissa del 31 dicembre 2010, mentre per gli altri servizi pubblici consente al regolamento la previsione di adeguati “tempi differenziati” in ragione di eterogeneità dei servizi presi in considerazione».

3.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

La difesa dello Stato svolge argomentazioni analoghe a quelle svolte nei giudizi r. ric. n. 69 e n. 72 del 2008 (*supra*: punti 1.2. e 2.2.) e rileva, inoltre, che: *a*) la doglianza relativa alla disciplina delle scadenze e proroghe delle gestioni in essere è infondata, perché la scelta del legislatore statale è sufficientemente chiara e razionale: un termine più breve per le gestioni nelle quali sono coinvolti direttamente soggetti e interessi pubblici; un termine più lungo per «quegli affidamenti che presuppongono investimenti privati in corso di ammortamento»; *b*) il censurato comma 10 dell'art. 23-*bis* prevede, nella materia della tutela della concorrenza, una potestà regolamentare statale che ha la finalità di procedere all'armonizzazione della disciplina di alcuni settori di pubblici servizi nei quali sussiste una disciplina contrastante con i principi stabiliti da detto articolo.

3.3. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Piemonte ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, aggiungendo che, poiché la definizione della questione di costituzionalità dipende dall'interpretazione del diritto dell'Unione europea, appare possibile «ritenere che la Corte costituzionale — ove non accolga i motivi di ricorso [...] — debba proporre la seguente questione pregiudiziale avanti la Corte di giustizia [...]: “se sia conforme al diritto europeo — al principio di concorrenza ed al principio d'autonomia degli enti territoriali (art. 5 Trattato) — la norma dello Stato italiano che impone l'attribuzione a terzi come forma ordinaria e preferenziale d'affidamento dei servizi pubblici locali, e la norma che relega la rilevanza giuridica dell'in house providing ai soli casi d'eccezione tassativamente individuati dal legislatore statale stesso con una conseguente limitazione dei casi ammessi dalla giurisprudenza comunitaria”».

3.4. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che le questioni proposte siano dichiarate manifestamente infondate nel merito. Precisa, in particolare, la difesa dello Stato che la disciplina censurata, la quale è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, è legittima, perché la giurisprudenza comunitaria e quella nazionale hanno sempre affermato che l'istituto dell'in house providing costituisce un'eccezione al principio di concorrenza e all'ordinaria osservanza delle procedure di evidenza pubblica: rappresenta, cioè, «una soluzione residuale alla quale ricorrere solo in caso di impossibilità di trovare una soluzione alternativa efficiente».

4. — Con ricorso notificato il 30 dicembre 2008 e depositato il 2 gennaio 2009 (r. ric. n. 2 del 2009), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato i commi 1, 4, 5, 6 e 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione delle Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 — Norme in materia ambientale).

Detti commi prevedono, rispettivamente, che: *a*) «Nei novanta giorni successivi alla costituzione dell'AATO, la Giunta regionale approva lo schema tipo di contratto di servizio e di convenzione di cui agli articoli 151 e 203 del d.lgs. n. 152/2006, in applicazione alla direttiva 93/36/CEE del Consiglio delle Comunità Europee del 14 giugno 1993 (Coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture)» (comma 1); *b*) «L'AATO assicura la gestione del servizio idrico in forma integrata, provvedendo all'affidamento dello stesso ad un soggetto gestore unitario, ove non ancora individuato, in conformità alle disposizioni comunitarie ed alla normativa nazionale vigente in materia di affidamento dei servizi pubblici locali ed, in particolare, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs. n. 152/2006» (comma 4); *c*) «Resta ferma la previsione di cui all'articolo 113, comma 15-*bis*, del d.lgs. n. 267/2000; a tal fine l'AATO determina la data di cessazione delle concessioni esistenti, avuto riguardo alla durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure ad evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessa-



zione in una data successiva, qualora la medesima risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati dal gestore, fermi restando l'aggiornamento e la rinegoziazione delle convenzioni in essere» (comma 5); *d*) «L'AATO individua forme e modalità dirette all'integrazione del servizio di gestione dei rifiuti e del servizio idrico, avuto riguardo agli affidamenti esistenti che non risultano cessati nei termini di cui all'articolo 113, comma 15-bis, del d.lgs. n. 267/2000, al fine di pervenire al superamento della frammentazione del servizio nel territorio dell'ambito» (comma 6); *e*) «L'AATO definisce i contratti di servizio, gli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, il monitoraggio delle prestazioni, gli aspetti tariffari, la partecipazione dei cittadini e delle associazioni dei consumatori di cui alla legge regionale 2 luglio 2002, n. 26 (Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti)» (comma 14).

4.1. — La difesa dello Stato premette che il censurato art. 4 contiene disposizioni che contrastano con quanto previsto dalla legge statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza e formula tre questioni.

4.1.1. — È impugnato, in primo luogo, il comma 1 dell'art. 4, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sul rilievo che esso affida alla Giunta regionale la competenza ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione, richiamando l'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Sostiene il ricorrente che il suddetto art. 151 deve ritenersi tacitamente abrogato dal d.lgs. correttivo 16 gennaio 2008, n. 4, che ha sostituito l'art. 161 del d.lgs. n. 152/2006, disponendo che sia il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (in seguito «Comitato») a redigere il contenuto di una o più convenzioni-tipo da adottare con decreto del Ministero dell'ambiente. Lo stesso, così novellato, art. 161 — prosegue la difesa dello Stato — attribuisce, inoltre, al predetto Comitato la competenza anche in tema di contratti di servizio, obiettivi qualitativi dei servizi erogati, monitoraggio delle prestazioni e aspetti tariffari.

Ne deriva, per lo Stato, che «L'art. 4, comma 14, della legge regionale n. 39/2008 impugnata appare, pertanto, in contrasto con la normativa statale, nella parte in cui affida invece tali competenze all'AATO».

In conclusione, i commi censurati violerebbero il parametro costituzionale evocato, per il tramite dell'art. 161, comma 4, lettera *c*), del decreto legislativo n. 152 del 2006, il quale dispone, tra l'altro, che sia il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e non la Giunta regionale a redigere il contenuto di una o più convenzioni-tipo da adottare con decreto del Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare.

4.1.2. — È impugnato, in secondo luogo — in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., per il tramite dell'art. 23-bis, commi 2, 3 e 11, del d.l. n. 112 del 2008 — il comma 4 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, il quale stabilisce — come visto — che l'AATO provvede all'affidamento del servizio idrico integrato, «in particolare, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs. n. 152/2006».

Evidenzia la difesa dello Stato che il richiamato art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, al comma 1, consente la scelta della forma di gestione degli AATO tra quelle elencate nell'art. 113, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ma l'art. 23-bis, comma 11, del d.l. n. 112 del 2008, prevede che le parti dell'art. 113 citato che siano incompatibili con le prescrizioni in esso contenute siano da considerare abrogate. Ad avviso della stessa difesa, quindi, la norma regionale risulta in contrasto con l'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, perché quest'ultimo prevede come regola per l'affidamento dei servizi pubblici locali le procedure competitive ad evidenza pubblica, ferma restando la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto solo in presenza di circoscritte e motivate circostanze, contemplate al comma 3 del medesimo articolo. La norma regionale, invece, prevede l'affidamento del servizio a un soggetto da individuare genericamente in conformità alle disposizioni comunitarie e alla normativa nazionale vigente in materia e, quindi, indifferentemente in una delle tre forme previste dal menzionato art. 113, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, anche senza che ricorrano le suddette peculiari circostanze.

4.1.3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, in terzo luogo — in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., per il tramite dell'art. 23-bis, commi 8 e 9, del d.l. n. 112 del 2008 — i commi 5 e 6 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, i quali disciplinano la cessazione delle concessioni esistenti e il relativo regime transitorio degli affidamenti del servizio idrico integrato effettuati senza gara, rinviando alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000.

La difesa dello Stato sostiene che le norme impugnate contrastano con gli evocati parametri, perché la materia è attualmente regolata in maniera difforme dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, che ha abrogato — come visto — l'art. 113 citato nelle parti incompatibili con le sue disposizioni, e che fissa, ai commi 8 e 9, comunque, al 31 dicembre 2010 la data per la cessazione delle concessioni esistenti rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica.

4.2. — Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, chiedendo che la Corte costituzionale dichiari «l'inammissibilità e/o l'infondatezza del ricorso».





4.2.1. — Quanto alle censure riguardanti i commi 1 e 14 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la resistente osserva che dette disposizioni non sono riconducibili a competenze legislative statali, perché attengono alla materia dei pubblici servizi locali, di competenza legislativa regionale.

In particolare, in relazione all'impugnazione del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la resistente sostiene che la previsione per cui la «Giunta regionale approva lo schema tipo di contratto di servizio e di convenzione di cui agli articoli 151 e 203 del d.lgs. n. 152/2006» non contrasta con la legislazione statale. Infatti, il richiamato art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che l'Autorità d'ambito predispone le convenzioni che regolano i rapporti con i gestori del servizio e, a tal fine, le Regioni adottano convenzioni tipo con relativi disciplinari. Ad avviso della Regione, tale ultima disposizione è tuttora in vigore e non è stata tacitamente abrogata dalla nuova formulazione del successivo art. 161 introdotta dal decreto legislativo correttivo 16 gennaio 2008, n. 4, il quale assegna al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche la competenza a redigere una o più convenzioni tipo, da adottare con decreto ministeriale. In ogni caso, i compiti del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche devono essere interpretati — anche alla luce dei lavori preparatori — conformemente agli artt. 5 e 117 Cost., nel senso che essi si aggiungono e non si sostituiscono alle competenze disciplinate dalla legge regionale.

Quanto poi all'impugnazione del comma 14 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la resistente premette che essa è inammissibile, perché generica, non specificando quali siano i profili che determinano il contrasto con la norma statale. Nel merito, sostiene che non vi è incompatibilità fra i poteri che il comma 14 assegna all'Autorità d'ambito e quelli assegnati dall'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006 al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

4.2.2. — In relazione alla censura riguardante il comma 4 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la Regione sostiene che essa è inammissibile e infondata, anche perché non riguarda la parte in cui il comma impugnato richiama l'art. 113, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, con riferimento ai criteri di gara, né quella in cui richiama l'art. 172 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina le gestioni esistenti.

La Regione contesta quanto affermato dal ricorrente, secondo cui la norma censurata richiama una disposizione, l'art. 150 del citato d.lgs. n. 152 del 2006, che al comma 1 consente la scelta della forma di gestione del servizio tra quelle elencate nell'art. 113, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, disposizione da considerare abrogata per incompatibilità con l'art. 23-bis, comma 11, del d. l. n. 112 del 2008. Per la difesa regionale, infatti, tale abrogazione non si sarebbe verificata e, in ogni caso, la norma censurata sarebbe conforme all'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, a sua volta ancora vigente, perché fatto salvo sia dal divieto di abrogazione implicita previsto in via generale dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, sia dalla stessa formulazione dell'art. 23-bis citato, che, al comma 10, lettera d), prevede la necessità di una armonizzazione con le discipline di settore, da farsi tramite regolamento.

Se ne concluderebbe che la disposizione censurata non viola, in ogni caso, la disciplina settoriale applicabile al servizio idrico, ponendosi al più in contrasto con l'art. 23-bis, norma il cui scrutinio di costituzionalità appare pregiudiziale.

4.2.3. — Quanto alla terza delle questioni proposte — con cui sono censurati i commi 5 e 6 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, sul rilievo che essi disciplinano la cessazione delle concessioni esistenti e il relativo regime transitorio rinviando alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000, da ritenersi abrogato dal citato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, il quale ha regolato la materia in maniera difforme — la resistente sostiene che il richiamato art. 113, comma 15-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000 non può ritenersi abrogato, perché: a) le sue disposizioni non sono tutte incompatibili con quelle del successivo art. 23-bis, con le quali possono essere armonizzate, ad esempio quanto alla data della cessazione delle concessioni; b) l'articolo è coperto dal divieto generale di abrogazione implicita contenuto nell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000; c) lo stesso art. 23-bis non opera un'abrogazione per nuova integrale disciplina della materia, perché dispone espressamente che l'abrogazione sia limitata alle parti incompatibili. Ne consegue — per la Regione — che non sussiste alcun contrasto tra i commi censurati e la disciplina statale vigente; disciplina che comunque, almeno per quanto riguarda il comma 8 del menzionato art. 23-bis, è da ritenere incostituzionale. Quanto, in particolare, all'impugnato comma 6 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la questione è da ritenersi inammissibile, perché — contrariamente a quanto assunto dallo Stato — la disposizione non ha per oggetto né la cessazione delle concessioni, né il regime transitorio, ma solamente l'integrazione dei servizi esistenti che non sono oggetto di cessazione.

4.2.4. — La ricorrente conclude rilevando di avere già proposto, con il ricorso n. 72 del 2008, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 e chiede pertanto, per il caso in cui la Corte ritenesse pregiudiziali tali questioni, la riunione dei procedimenti.

4.3. — Con successiva memoria, la Regione Liguria ha ribadito quanto già argomentato nell'atto di costituzione, rilevando, inoltre, che le modifiche legislative intervenute nel frattempo fondano ulteriori ragioni di inammissibilità o infondatezza delle questioni proposte.



4.3.1. — Quanto alle censure riguardanti i commi 1 e 14 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la resistente osserva che l'art. 9-bis, comma 6, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, ha soppresso il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, sostituendolo con la Commissione nazionale per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Per la Regione, tale modifica legislativa ha reso improcedibile il ricorso o, comunque, non ne ha fatto venire meno la già rilevata infondatezza, anche perché la Commissione di nuova istituzione non ha le stesse competenze del soppresso Comitato. Essa, infatti — secondo l'art. 9-bis, comma 6, del decreto-legge n. 39 del 2009 — subentra «nelle competenze già attribuite all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ai sensi degli articoli 99, 101, 146, 148, 149, 152, 154, 172 e 174 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successivamente attribuite al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche», con evidente omissione da parte del legislatore di ogni riferimento all'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006.

4.3.2. — Quanto alla seconda e alla terza delle questioni sollevate, in relazione alle quali lo Stato ha evocato come parametro interposto l'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, la Regione «ritiene che l'impugnazione si dimostri oggi inattuale ed il ricorso sia carente di interesse e dunque improcedibile», a seguito delle modifiche sostanziali subite dallo stesso art. 23-bis.

Precisa comunque la Regione che, prima di tali modifiche del parametro interposto, i censurati commi 4 e 5 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008 non hanno avuto in concreto alcuna applicazione, perché regolano le competenze delle Autorità d'ambito, che all'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2009 non erano state ancora istituite.

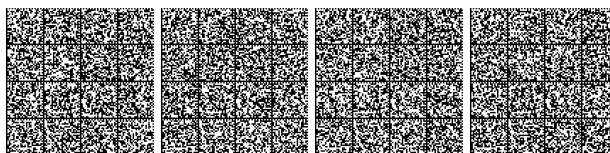
4.4. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, da intendersi come sostitutiva dell'ultima memoria depositata, la Regione Liguria ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto in tale ultimo atto.

4.5. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rilevato — allo scopo di puntualizzare la permanenza dell'interesse al ricorso nonostante le modifiche normative intervenute nella materia — che il legislatore del 2009 ha sostituito il vecchio Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche con la nuova Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, prevedendone una composizione maggiormente orientata a consentire la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie locali. Inoltre, dal nuovo quadro normativo verrebbe rafforzato il fondamento delle censure di costituzionalità sollevate avverso la legge Regionale, perché essa richiama una norma statale abrogata e non più operativa: l'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Quanto alla censura relativa ai commi 1 e 14 dell'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008, la difesa dello Stato rileva che detti commi attribuiscono alla Giunta regionale il potere di predisporre lo schema tipo di contratti di servizio e di convenzioni regolanti i rapporti tra le Autorità d'ambito e i gestori del servizio idrico integrato, secondo quanto previsto dall'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, disposizione implicitamente abrogata dall'art. 161 dello stesso d.lgs., come sostituito dal d.lgs. n. 4 del 2008. La Regione contesta la suesposta ricostruzione, asserendo che l'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006 non sarebbe stato abrogato dalla modifica del successivo art. 161, sul rilievo che l'art. 3 del d.lgs. n. 152 del 2006 richiede una “dichiarazione espressa” per l'abrogazione di una norma del codice dell'ambiente ed essa mancherebbe nel caso di abrogazione tacita per incompatibilità di norma temporalmente successiva rispetto a quella precedente che resta caducata *ex nunc*. L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che tale assunto non è condivisibile, perché, «secondo la dogmatica del diritto “espresa” non significa “esplicita”: il primo termine impone una previsione legale; il secondo esprime la necessità che la disposizione abrogatrice menzioni *expressis verbis* la norma di cui sancisce l'abrogazione. L'abrogazione espressa può, dunque, essere esplicita ovvero implicita (per incompatibilità) e nella seconda delle due ipotesi da ultimo citate ricade il caso di cui si discorre che, pertanto, non confligge con l'art. 3 invocato da Controparte».

Quanto, poi, al contratto di servizio e alla convenzione cui fanno riferimento le disposizioni censurate, la difesa dello Stato rileva che essi sono sostanzialmente la medesima cosa, essendo entrambi atti negoziali conclusi dalle Autorità d'ambito con i gestori del servizio pubblico onde regolare i loro rapporti. Confermerebbe «tale conclusione una analisi del dato normativo che pare usare alternativamente l'una piuttosto che l'altra nomenclatura».

Quanto alla censura relativa all'art. 4, comma 4, della legge reg. n. 39 del 2008, la difesa dello Stato sostiene che detta disposizione, trattando dell'affidamento del servizio idrico, richiama l'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 secondo cui l'Autorità d'ambito delibera la forma di gestione scegliendo tra quelle di cui all'art. 113, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, norma, quest'ultima, abrogata dal citato art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 nelle parti incompatibili con le disposizioni dello stesso art. 23-bis. La Regione valorizza il dato letterale dell'art. 4, comma 4, nella parte in cui richiama la «normativa nazionale vigente», sostenendo che la previsione lascia intendere di rinviare alle norme vigenti e, dunque, non anche alle parti dell'art. 113 abrogate dal citato art. 23-bis.





Per la difesa dello Stato, tali argomenti risultano superabili, se si tiene conto del fatto che l'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, in ogni suo comma (ad eccezione dell'ultimo), rinvia a commi del citato art. 113, T.U. enti locali, con la conseguenza che «pare quantomeno opinabile la scelta di tecnica legislativa operata dal legislatore regionale di rinviare (con l'art. 4, comma 4, censurato) ad una norma (l'art. 150 codice dell'ambiente) la quale a sua volta rinvia ad altra norma (l'art. 113 T.U. enti locali), quest'ultima abrogata per incompatibilità da un'altra norma ancora (l'art. 23-bis, d.l. 112). Da ciò pare di potersi inferire piuttosto che il legislatore regionale ha trascurato l'intervenuta abrogazione parziale dell'art. 113».

Quanto alle censure aventi ad oggetto l'art. 4, commi 5 e 6, della legge reg. n. 39 del 2008, il ricorrente contesta l'affermazione della controparte secondo cui il comma 15-bis dell'art. 113 e i commi 8 e 9 dell'art. 23-bis non sarebbero incompatibili e, dunque, il primo non risulterebbe abrogato dal secondo. Rileva sul punto la difesa dello Stato che «l'art. 23-bis fissa la cessazione delle concessioni attribuite senza gara alla data del 31/12/2010 escludendo, però, dalla perdita di efficacia gli affidamenti diretti effettuati nelle ipotesi in cui il terzo comma dello stesso art. 23-bis ancora li consente (al ricorrere cioè di «peculiarità caratteristiche economiche, sociali, ambientali, geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» che non consentono l'espletamento della pubblica gara); mentre il comma 15-bis dell'art. 113 T.U. enti locali contempla [...] quali eccezioni alla cessazione delle concessioni i casi in cui l'affidamento è effettuato con una delle modalità di cui al comma 5 dello stesso articolo».

5. — Con ricorso notificato il 9 gennaio 2010 e depositato il 18 gennaio successivo (r. ric. n. 6 del 2010), la Regione Puglia ha impugnato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., i commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 — aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ed entrato in vigore, in forza dell'art. 1, comma 4, di detta legge, in data 22 agosto 2008 —, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, disposizione entrata in vigore (in forza dell'art. 21 del medesimo decreto-legge) in data 26 settembre 2009 e modificata, in forza dell'art. 1, comma 2, della legge di conversione, a far data dal giorno 25 novembre 2009.

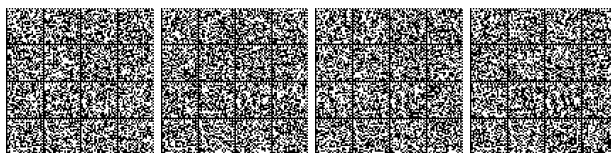
5.1. — La Regione premette che l'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009 reca «Adeguamento alla disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica», modificando in modo significativo l'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, con la previsione di un ampliamento dei settori esclusi dall'applicabilità della normativa.

In particolare, il nuovo testo del citato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, come modificato dall'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009, prevede che: «1. Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili. Sono fatte salve le disposizioni del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, e dell'articolo 46-bis del decreto-legge 1º ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, in materia di distribuzione di gas naturale, le disposizioni del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e della legge 23 agosto 2004, n. 239, in materia di distribuzione di energia elettrica, le disposizioni della legge 2 aprile 1968, n. 475, relativamente alla gestione delle farmacie comunali, nonché quelle del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, relativamente alla disciplina del trasporto ferroviario regionale. Gli ambiti territoriali minimi di cui al comma 2 del citato articolo 46-bis sono determinati, entro il 31 dicembre 2012, dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, tenendo anche conto delle interconnessioni degli impianti di distribuzione e con riferimento alle specificità territoriali e al numero dei clienti finali. In ogni caso l'ambito non può essere inferiore al territorio comunale.

2. Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:

a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;

b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento.



3. In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

4. Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole.

4-bis. I regolamenti di cui al comma 10 definiscono le soglie oltre le quali gli affidamenti di servizi pubblici locali assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere di cui al comma 4.

5. Ferma restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati.

6. È consentito l'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali nei casi in cui possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa. In questo caso la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi, non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

7. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale.

8. Il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito ai commi 2 e 3 è il seguente:

a) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate conformemente ai principi comunitari in materia di cosiddetta "in house" cessano, improrogabilmente e senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011. Esse cessano alla scadenza prevista dal contratto di servizio a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le amministrazioni cedano almeno il 40 per cento del capitale attraverso le modalità di cui alla lettera b) del comma 2;

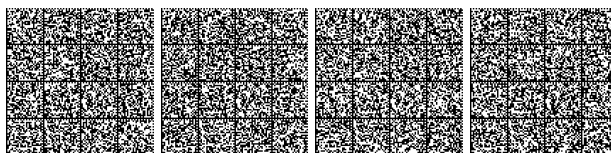
b) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali non abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011;

c) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio;

d) gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015; ove siffatte condizioni non si verificano, gli affidamenti cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente, alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015;

e) le gestioni affidate che non rientrano nei casi di cui alle lettere da a) a d) cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante.

9. Le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero ai sensi del comma 2, lettera b), nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono



acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare. Il divieto di cui al primo periodo opera per tutta la durata della gestione e non si applica alle società quotate in mercati regolamentati e al socio selezionato ai sensi della lettera *b)* del comma 2. I soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere su tutto il territorio nazionale alla prima gara successiva alla cessazione del servizio, svolta mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, avente ad oggetto i servizi da essi forniti.

10. Il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro il 31 dicembre 2009, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di:

*a)* prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari cosiddetti in house di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno, tenendo conto delle scadenze fissate al comma 8, e l'osservanza da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale;

*b)* prevedere, in attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, che i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata;

*c)* prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;

*d)* armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;

*e)* (abrogato)

*f)* prevedere l'applicazione del principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere;

*g)* limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e razionalità economica, i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale;

*h)* prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti;

*i)* disciplinare, in ogni caso di subentro, la cessione dei beni, di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio;

*l)* prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi;

*m)* individuare espressamente le norme abrogate ai sensi del presente articolo.

11. L'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, è abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni di cui al presente articolo.

12. Restano salve le procedure di affidamento già avviate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

La ricorrente afferma che il legislatore statale riconosce che sia l'affidamento del servizio pubblico ad imprese terze, sia l'affidamento in house sono conformi all'ordinamento europeo e in particolare alla disciplina della concorrenza, ma con la norma di cui si tratta giunge sino ad individuare come forma preferenziale ordinaria l'affidamento del servizio ad imprese terze, mentre relega la possibilità dell'affidamento in house ai soli casi ivi espressi in via d'eccezione, superando la stessa disciplina comunitaria in materia di concorrenza.

5.1.1. — Ad avviso della Regione, i commi 2, 3 e 4 del menzionato art. 23-*bis* violano l'evocato art. 117, terzo comma, Cost., «in quanto limitano la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente e di gestire in proprio i servizi pubblici». Dette disposizioni — prosegue la Regione — sottopongono la scelta del regime di gestione del servizio a vincoli sia sostanziali che procedurali, impedendo, in tal modo, una previa valutazione comparativa da parte dell'amministrazione fra tutte le possibili opzioni di scelta della forma di gestione, «cioè se fruire dei vantaggi economici offerti dal mercato dei produttori oppure se procedere a modellare una propria struttura capace di diversamente configurare l'offerta delle prestazioni di servizio pubblico».



Si tratterebbe, peraltro, di innovazioni non imposte dal diritto comunitario, sia sotto il profilo dell'esternalizzazione dei servizi pubblici locali con rilevanza economica, sia sotto quello della riattribuzione con la messa in gara delle attuali concessioni prima della scadenza originariamente prevista.

Ad avviso della Regione Puglia, tale limitazione della capacità delle amministrazioni regionali e locali di gestire in proprio i servizi pubblici risulta costituzionalmente illegittima e lesiva della potestà legislativa regionale in materia, poiché nega illegittimamente l'autonomia costituzionale di tali enti (art. 114 Cost.), riconosciuta anche dall'Unione europea, nel suo nucleo imprescindibile della capacità di darsi un'organizzazione idonea a soddisfare i bisogni sociali nel suo territorio, cioè della popolazione residente che ne è l'elemento costitutivo. L'invasione della sfera di competenza regionale e degli enti territoriali minori sarebbe, poi, enfatizzata dalla precisazione che le indicate disposizioni — i commi 2, 3, 4 dell'art. 23-bis, modificato dall'art. 15 cit. — «prevalgono su tutte le discipline di settore con esse incompatibili», ivi comprese le discipline di settore regionali.

In conclusione, le disposizioni denunciate, non si limiterebbero a stabilire principi fondamentali della materia, ma detterebbero «una disciplina articolata e specifica, invasiva delle competenze regionali anche in materia di regolazione del servizio idrico integrato». Tali competenze legislative sarebbero ascrivibili — sempre secondo la Regione — all'evocato parametro. Infatti, a fronte di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 246 del 2009, secondo cui l'art. 117, terzo comma, Cost., «il quale contiene l'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente, non contempla la materia» del servizio idrico integrato, la ricorrente ritiene che tale «osservazione di carattere generale non toglie [...] che implicitamente essa vi rientri almeno nella misura in cui quel servizio sia funzionalizzato e utilizzato a fini di alimentazione e di tutela della salute: materie espressamente indicate come soggette alla legislazione concorrente dall'art. 117, comma 3, Cost.».

Sotto questo profilo — prosegue la difesa regionale — il servizio idrico integrato è da considerare «servizio pubblico locale privo di rilevanza economica, la cui disciplina non è riconducibile al titolo di legittimazione trasversale “tutela della concorrenza”». E ciò perché, «con riferimento alla funzione di tutela della salute e di alimentazione propria dell'acqua, non esiste un mercato concorrenziale ed il ruolo riservato dal titolo V della Costituzione al legislatore regionale si riaspande in tutte le sue potenzialità». In altri termini, il servizio deve essere realizzato secondo forme e modalità di gestione «che garantiscano un governo pubblico partecipato e un finanziamento attraverso meccanismi perequativi e di equità sociale: senza finalità lucrativa e nel rispetto dei diritti delle generazioni future e degli equilibri ecologici».

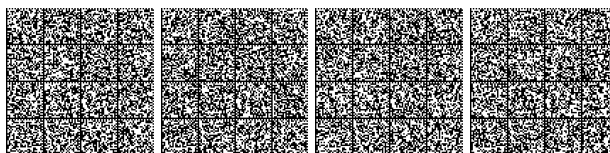
5.1.2. — È del pari censurato, con riferimento allo stesso parametro costituzionale dell'art. 117, terzo comma, il comma 8 dell'art. 23-bis, il quale stabilisce — come visto — che cessano al 31 dicembre 2010 gli affidamenti rilasciati con procedure diverse dall'evidenza pubblica, salvo quelli conformi ai vincoli ulteriori di istruttoria e motivazione previsti dalla nuova disciplina.

La Regione lamenta che tale disposizione «parrebbe determinare per l'effetto la cessazione di tutti gli affidamenti attribuiti secondo la disciplina previgente (d.lgs. n. 267 del 2000, art. 113, comma 5, lettera c), ponendo nell'incertezza l'attuazione dei piani gestionali e di investimento, nonché i relativi piani tariffari, travolgendo rapporti giuridici perfezionati ed in via di esecuzione che le parti vogliono vedere procedere secondo la loro scadenza naturale».

5.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

La difesa dello Stato rileva che: a) «la Regione non può lamentare genericamente l'illegittimità costituzionale di leggi statali, ovvero la contrarietà delle stesse all'ordinamento comunitario senza indicare specificamente la lesione di una competenza ad essa attribuita»; b) le disposizioni censurate rientrano nella materia della tutela della concorrenza, perché perseguono, in modo adeguato e proporzionato, il fine di assicurare una disciplina nazionale uniforme e, nella parte in cui regolano le partecipazioni pubbliche a società miste, sono riconducibili anche alla materia dell'ordinamento civile, in forza degli artt. 2458-2460 del codice civile; c) «in riferimento alle questioni *ex adverso* sollevate sulla mancata e/o inesatta applicazione dei principi comunitari in materia di servizi pubblici locali, si ritiene che la doglianza sia mal posta in termini di incostituzionalità», perché «qualora codesta Corte dovesse ravvisare l'esigenza di assicurare una uniforme interpretazione del diritto comunitario, la questione, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, dovrebbe essere preventivamente oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE».

5.3. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, in particolare sostenendo che: a) il ricorso è inammissibile, perché la Regione non ha impugnato la previgente formulazione dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, ma solo quella successivamente introdotta dall'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, la quale è meramente confermativa del principio di eccezionalità della gestione in house già posto precedentemente; b) la disciplina censurata, la quale è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, è legittima, perché la giurisprudenza comunitaria e quella nazionale hanno sempre affermato che l'istituto dell'in house providing costituisce un'eccezione al principio di concorrenza e all'ordinaria osservanza delle procedure di evidenza pubblica: rappresenta, cioè, «una soluzione residuale alla quale ricorrere solo in caso di impossibilità di trovare una soluzione alternativa efficiente».





6. — Con ricorso notificato il 22 gennaio 2010 e depositato il 27 gennaio successivo (r. ric. n. 10 del 2010), la Regione Toscana ha impugnato — in riferimento all'art. 117, primo, secondo e quarto comma, Cost. — i commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 — aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008 — nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009.

6.1. — La Regione premette che le modifiche apportate all'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 «dettano nuove regole in ordine alle modalità di conferimento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, realizzando un sistema in cui emerge con forza la centralità e la prevalenza dell'affidamento del servizio attraverso le procedure di evidenza pubblica ed il disfavore del legislatore statale per le modalità di gestione in house, con il dichiarato scopo di procedere ad una liberalizzazione del settore dei servizi pubblici». Premette altresì che la materia dei servizi pubblici locali rientra nell'ambito della potestà legislativa esclusiva delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Premette, infine, che la Corte costituzionale ha rilevato che l'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza, con riferimento alla disciplina dei servizi pubblici, coinvolge profili aventi un'incidenza su una pluralità di interessi e di oggetti, che non ricadono solo nell'esclusiva competenza statale, ma involgono anche molteplici ambiti di competenza delle Regioni, con la conseguenza che l'intervento dello Stato «deve limitarsi alla disciplina di quegli aspetti strettamente connessi alla tutela ed alla promozione della concorrenza e deve uniformarsi ai principi di adeguatezza e di proporzionalità dell'intervento normativo rispetto al fine pro-concorrenziale perseguito, con ciò escludendo la legittimità di una normativa troppo dettagliata e puntuale o irragionevole».

6.1.1. — Sono censurati, in primo luogo, i commi 2, 3 e 4 del novellato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, i quali stabiliscono che di regola la gestione dei servizi pubblici locali debba essere affidata ad una società privata o mista tramite gara e ammettono la modalità di affidamento del servizio in house solo in via eccezionale.

La ricorrente osserva che tali disposizioni esprimono con evidenza il disfavore manifestato dal legislatore statale per la modalità di gestione del servizio pubblico attraverso una società a totale partecipazione pubblica, ancorché sussistano i requisiti indicati dall'ordinamento comunitario, ossia l'esercizio da parte dell'ente pubblico di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la prevalenza dell'attività della società in house a favore dell'ente controllante.

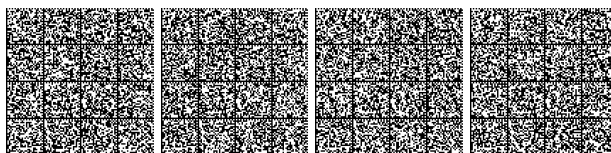
Tale regime — prosegue la Regione — «non risponde ad esigenze connesse alla regolazione del mercato e di tutela della concorrenza e stabilisce una disciplina particolareggiata e puntuale, incidendo in maniera rilevante sulle prerogative regionali costituzionalmente garantite».

In particolare, poiché l'ente in house non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa, tutta l'organizzazione in house è sottratta alla disciplina della concorrenza nella scelta del gestore, in quanto questi è parte dell'organizzazione della controllante, per la quale svolge attività in via prevalente: non può pertanto essere considerata un'impresa di terzi, né incide sul mercato. Conseguentemente, non potrebbe invocarsi il principio di concorrenza — che invece deve necessariamente conformare l'operato delle amministrazioni una volta che le stesse abbiano deciso di rivolgersi al mercato delle imprese — nella ipotesi della scelta dell'in house, che involge piuttosto profili di auto-organizzazione dell'ente pubblico.

Per la difesa regionale, tale ricostruzione trova conferma nella giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'intervento legislativo statale a tutela della concorrenza con riferimento ai servizi pubblici locali di rilevanza economica viene in considerazione solo per quei profili di disciplina strettamente collegati e funzionali all'esigenza di definire condizioni concorrenziali uniformi nei vari settori economici. Invece, quando le Amministrazioni, nell'esercizio delle valutazioni discrezionali di competenza, decidono di gestire il servizio attraverso una propria *longa manus* (la società in house) non ricorrono le esigenze di tutela della concorrenza e quindi, per tale profilo, non esiste un titolo legittimante la competenza statale. In altri termini, la scelta in ordine alle modalità di gestione del servizio pubblico locale è da considerare una tipica scelta di organizzazione, «che in quanto organizzazione locale e non nazionale dei servizi non rientra nella competenza statale, ma in quella regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.».

6.1.1.1. — Ne deriva, per la ricorrente, l'illegittimità costituzionale dei commi censurati, in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., perché detti commi esprimono una prevalenza della gestione esternalizzata dei servizi pubblici locali, in quanto intervengono nella materia dell'organizzazione della gestione di detti servizi, con una normativa di dettaglio, che non lascia margini all'autonomia del legislatore regionale, pur perseguendo finalità che esulano da profili strettamente connessi alla tutela della concorrenza.

6.1.1.2. — Sempre per la ricorrente, i commi impugnati si pongono in contrasto anche con il diritto comunitario, in violazione dell'art. 117, primo, secondo e quarto comma, Cost.



Infatti, nessuna disposizione comunitaria vigente limita il ricorso all'in house a casi eccezionali, in presenza di rigorose condizioni previste dalla legge e previo assolvimento di puntuali regole procedurali, così come invece previsto dalle disposizioni censurate. Al contrario — sostiene la ricorrente — l'ordinamento comunitario ammette espressamente la possibilità di fornire i servizi pubblici con un'organizzazione propria, in alternativa all'affidamento ad imprese terze, con la conseguenza che le disposizioni censurate non trovano fondamento né nella riserva costituzionale alla legislazione statale esclusiva della materia tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), né nella disciplina comunitaria.

A tali conclusioni non potrebbe opporsi che le disposizioni impugnate rientrano nella materia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.), in quanto hanno ad oggetto unicamente le forme di gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica e non le prestazioni che dette gestioni debbono assicurare agli utenti. Né del pari potrebbe opporsi che esse rientrano nella materia delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale».

6.1.2. — È censurato, in secondo luogo — sempre in riferimento all'art. 117, primo, secondo e quarto comma Cost. — il comma 8 del novellato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, il quale introduce un nuovo regime transitorio, valido per tutti i servizi, compreso quello idrico, con riferimento alle gestioni in essere.

La Regione sostiene che anche detta disposizione non si limita a disciplinare, con norma di carattere generale, la materia della gestione dei servizi pubblici sotto lo specifico profilo della tutela della concorrenza e, in ogni caso, non rispetta i principi di adeguatezza e di proporzionalità dell'intervento normativo da parte dello Stato in ragione delle finalità pro-concorrenziali. Non appare, infatti, ragionevole l'aver stabilito una puntuale articolazione temporale della disciplina transitoria, valida indifferentemente per tutti le tipologie di servizi pubblici e riferita genericamente a tutte le diverse situazioni presenti sul territorio nazionale. Inoltre, anche attraverso la disciplina del periodo transitorio, viene ribadito il disfavore del legislatore statale per le gestioni in house, le quali, pur affidate conformemente ai principi dell'ordinamento comunitario, sono destinate a cessare improrogabilmente alla data del 31 dicembre 2011.

In conclusione, ad avviso della Regione, il comma censurato si pone in contrasto con gli evocati parametri, perché: a) il legislatore statale, con la disciplina in esame, non ha limitato il proprio intervento agli aspetti più strettamente connessi alla tutela della concorrenza ed alla regolazione del mercato, ma è intervenuto, con una norma di dettaglio, sottraendo alle Regioni la libera determinazione se ricorrere o meno al mercato ai fini della gestione del servizio pubblico; determinazione che rientra nell'ambito del buon andamento dell'organizzazione dei servizi pubblici, che spetta alle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.; b) la disposizione, nella parte in cui impone al 31 dicembre 2011 la cessazione di tutte le gestioni in house, viola l'art. 117 primo comma, Cost.; per il tramite del diritto comunitario, che invece consente la prosecuzione di tali gestioni; c) neppure con riferimento alla disciplina del periodo transitorio possono venire in rilievo le competenze legislative statali in materia di livelli essenziali delle prestazioni o di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, per le stesse ragioni già esposte in relazione alla questione avente ad oggetto i commi 2, 3 e 4 del menzionato art. 23-*bis*.

6.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte in relazione al ricorso n. 6 del 2010 (*supra*: punto 5.2.).

6.3. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, in particolare sostenendo che: a) il ricorso è inammissibile, perché la Regione non ha impugnato la previgente formulazione dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, ma solo quella successivamente introdotta dall'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, la quale è meramente confermativa del principio di eccezionalità della gestione in house già posto precedentemente; b) la disciplina censurata, la quale è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, è legittima, perché la giurisprudenza comunitaria e nazionale ha sempre affermato che l'istituto dell'in house providing costituisce un'eccezione al principio di concorrenza e all'ordinaria osservanza delle procedure di evidenza pubblica.

7. — Con ricorso notificato il 22 gennaio 2010 e depositato il 27 gennaio successivo (r. ric. n. 12 del 2010), la Regione Liguria ha impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo, secondo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., i commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 — aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008 —, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009.

7.1. — La Regione premette che l'art. 4 della legge reg. n. 39 del 2008 — i cui commi 1, 4, 5, 6 e 14 sono oggetto di impugnazione da parte dello Stato con il ricorso n. 2 del 2009 — ammette senza limitazioni la gestione in house dei servizi pubblici.



Premette altresì che l'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009, che ha introdotto le disposizioni censurate, pur essendo intitolato «Adeguamento alla disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica», non cita mai atti comunitari, perché non è, in realtà, imposto da esigenze di adeguamento alla normativa comunitaria, ma è frutto di una scelta «meramente statale volta ad imporre la procedura competitiva di affidamento del servizio come procedura ordinaria e l'affidamento in house come procedura eccezionale». Al contrario, — prosegue la ricorrente — il diritto comunitario, pur incentrato sulla tutela della concorrenza come metodo per garantire la pari opportunità di accesso al mercato delle commesse pubbliche per tutti gli operatori europei, ammette pienamente il diritto di ogni amministrazione di erogare direttamente i servizi pubblici autoproducendoli corrispondentemente alla propria missione.

Premette, infine, che l'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009 è impugnabile anche nelle parti in cui è confermativo dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, in base alla consolidata giurisprudenza costituzionale secondo la quale gli atti legislativi sono sempre impugnabili anche se apparentemente «confermativi», perché dotati sempre, per propria natura intrinseca, del carattere della novità.

7.1.1. — Sono censurati, in primo luogo, i commi 2, 3 e 4 del novellato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, i quali stabiliscono che di regola la gestione dei servizi pubblici locali debba essere affidata ad una società privata o mista tramite gara e ammettono la modalità di affidamento del servizio in house solo in via eccezionale.

7.1.1.1. — La ricorrente osserva che tali disposizioni esprimono il disfavore del legislatore statale per la modalità di gestione del servizio pubblico attraverso una società a totale partecipazione pubblica, ponendo pesanti limiti sostanziali e procedurali. Esse operano una drastica compressione dell'autonomia legislativa regionale in materia di servizi pubblici locali ed organizzazione degli enti locali (art. 117, quarto comma, Cost.), dato che le possibili scelte della Regione sulla forma di gestione del servizio vengono limitate a due possibilità, mentre la gestione diretta viene esclusa e quella tramite società in house limitata a casi eccezionali.

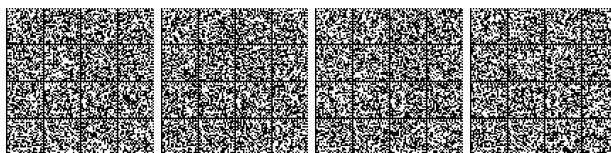
Ad avviso della difesa regionale, le disposizioni censurate non rientrano nella competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, ma si limitano a negare «il diritto dell'ente territoriale responsabile di erogare in proprio il servizio pubblico a favore della propria comunità»; diritto espressamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE, la quale afferma che un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi.

Ad avviso della Regione Liguria, le limitazioni poste dalle disposizioni censurate alla capacità delle amministrazioni regionali e locali di gestire in proprio i servizi pubblici risultano costituzionalmente illegittime e lesive della potestà legislativa regionale nella materia. E ciò, perché «un problema di tutela della concorrenza può iniziare solo dopo che è stata presa la decisione di gestire il servizio attraverso il mercato, anziché in proprio. Al contrario, la decisione di mantenere il servizio nell'ambito della propria organizzazione diretta, o della propria organizzazione in house, non restringe e non altera in alcun modo la concorrenza».

In relazione ad altri eventuali titoli di competenza statale, la ricorrente osserva, innanzitutto, che «la disciplina in esame non appare riferibile alla competenza legislativa statale in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” perché riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali». Rileva, poi, che, in base alla giurisprudenza costituzionale, l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. non può essere invocato in relazione alle modalità di affidamento dei servizi locali. In particolare, il fatto che nella sentenza della Corte costituzionale n. 307 del 2009, si legga che «le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali» confermerebbe che, data l'importanza del servizio idrico, lo Stato non può vietare all'ente di svolgerlo direttamente, costringendolo ad affidarlo a terzi.

Con riferimento al censurato comma 4, la ricorrente aggiunge che la sua illegittimità costituzionale consegue logicamente a quella dei precedenti commi 2 e 3. Detto comma, infatti, richiede uno speciale parere per l'adozione della gestione diretta del servizio mediante la propria organizzazione o in house; parere che «si può giustificare soltanto come forma di garanzia della “eccezionalità” della gestione in house e della fondatezza delle specifiche ragioni della scelta, ma che [...] non ha più senso né ragionevolezza una volta che si riconosca il diritto dell'amministrazione di gestire in proprio il Servizio».

In conclusione, le disposizioni dei commi 2, 3 e 4 impugnati sono, per la ricorrente, illegittime, perché, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., limitano la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente, sottoponendo tale scelta a vincoli sia sostanziali (le «peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento») che procedurali (l'onere di trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore).



7.1.1.2. — La ricorrente lamenta anche che le stesse disposizioni violano l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., perché — vietando lo svolgimento diretto del servizio idrico — vanificano «la norma che assegna, preferibilmente, le funzioni amministrative ai comuni (il servizio idrico virtualmente rimane di spettanza dei comuni ma in concreto viene assegnato ad altri soggetti; inoltre, la norma impugnata toglie ai comuni una parte essenziale della funzione, cioè la possibilità di scegliere la forma di gestione più adeguata)». Inoltre, svuotano il principio di sussidiarietà, perché si pongono in contrasto con il principio secondo cui «i comuni “sono titolari di funzioni amministrative proprie” (il servizio idrico, essendo una funzione fondamentale, rientra tra le funzioni “proprie” di cui all'art. 118, comma 2)».

La ricorrente sostiene di essere legittimata a far valere la lesione delle competenze amministrative degli enti locali anche indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale, perché le competenze comunali sono strettamente connesse con la competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici e di organizzazione degli enti locali.

7.1.1.3. — La difesa regionale lamenta, poi, che i censurati commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* violano l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contrastano con la Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985).

Sarebbero, in particolare, violate le seguenti disposizioni della Carta: *a)* l'art. 3, comma 1, secondo cui «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; *b)* l'art. 4, comma 2, secondo cui «le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità»; *c)* l'art. 4, comma 4, secondo cui «le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali».

Ad avviso della ricorrente, una volta che si riconosca che il servizio idrico è parte delle funzioni fondamentali dei Comuni, «sembra evidente che solo ad essi spetta la decisione sul migliore modo di organizzarlo. La loro autonomia potrà essere limitata sul versante del dimensionamento del servizio per assicurare una distribuzione efficiente, e dunque sulla eventuale necessità di una gestione associativa della risorsa idrica, ma non si vede come possa risultare legittimo privarli o comunque configurare come eccezionale e soggetta a specifici aggravii procedurali la scelta di assumere essi stessi la responsabilità della gestione diretta del servizio».

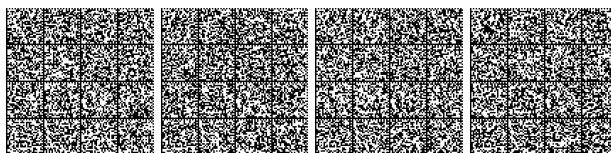
Né a tale assunto potrebbe opporsi — per la stessa ricorrente — che le norme impuginate non incidono sulla spettanza delle funzioni ma solo sulle forme di gestione. Infatti, «quando la disciplina delle forme di gestione arriva ad impedire la gestione diretta del servizio idrico, non si può negare un'incidenza sulla spettanza concreta della funzione».

La ricorrente sostiene di essere legittimata a far valere la violazione della Carta europea dell'autonomia locale, «perché la lesione delle competenze comunali è strettamente connessa alla violazione della competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici e di organizzazione degli enti locali».

7.1.1.4. — In subordine, per il caso in cui «fosse ritenuta legittima l'imposizione di un regime “ordinario” di affidamento del servizio all'esterno e la limitazione a casi eccezionali di forme di gestione non concorrenziali», la Regione censura — in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, e quarto comma, Cost. — il comma 2, lettera *b)*, del nuovo art. 23-*bis*, «nella parte in cui regola in dettaglio l'affidamento del servizio alla società mista, imponendo una partecipazione minima del 40% del socio privato e l'attribuzione al socio di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio».

Lamenta la ricorrente che tale disposizione viola il criterio di proporzionalità che deve guidare la tutela della concorrenza, invadendo il campo riservato alla potestà legislativa regionale in materia di servizi pubblici. E ciò, perché detta disposizione pone ulteriori vincoli alla potestà legislativa regionale, senza che essi risultino funzionali ad una maggiore promozione della concorrenza, della quale potrebbero persino risultare limitativi. Infatti — prosegue la difesa regionale — «sono gli stessi privati che potrebbero non avere interesse ad acquistare, un pacchetto di azioni significativo (almeno il 40%) e presumibilmente di notevole impegno economico (e che tuttavia non garantisce affatto il controllo sulla società), per avere in cambio [...] solo singoli e specifici compiti operativi e non l'intera gestione (a volte, unica condizione per poter rientrare degli investimenti fatti per “comprare” la qualifica di socio). E per altro verso, in senso contrario, in alcuni casi la situazione gestionale concretamente esistente potrebbe rendere preferibile in termini di efficienza una privatizzazione attraverso la selezione di un socio privato mero finanziatore, al quale non affidare alcun compito operativo».

7.1.1.5. — Sempre in via subordinata, «qualora fosse ritenuta legittima l'imposizione di un regime “ordinario” di affidamento del servizio all'esterno e la limitazione a casi eccezionali di forme di gestione non concorrenziali», la Regione censura — con implicito riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. — il comma 3 dell'art. 23-*bis*, nella





parte in cui regola le forme di affidamento non competitive, perché esso «invece di rinviare alle forme di gestione diretta previste dalla legislazione regionale o, in mancanza, scelte dagli enti locali, regola direttamente anche tale caso, imponendo la gestione in house ed escludendo la gestione in proprio da parte dell'ente locale o la gestione tramite azienda speciale». Appare infatti evidente — per la ricorrente — che, nel momento in cui non si attiva la procedura competitiva, è escluso che lo Stato possa invocare la propria competenza in materia di tutela della concorrenza per disciplinare le forme di gestione non competitive, che ricadono, invece, nella competenza regionale piena in materia di servizi pubblici e di organizzazione degli enti locali.

7.1.2. — È censurato, in secondo luogo — in riferimento agli artt. 117, primo e quarto comma, Cost. — il comma 8 del novellato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, il quale regola il «regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito ai commi 2 e 3, prevedendo, in particolare: nella lettera *a*), le modalità di cessazione delle gestioni in house in essere; nelle lettere *b*) e *c*), il regime transitorio delle gestioni affidate direttamente a società miste; nella lettera *d*), le modalità di cessazione degli affidamenti diretti a società a partecipazione pubblica.

7.1.2.1. — La Regione lamenta, innanzitutto, che la disposizione viola l'art. 117, quarto comma, Cost., per ragioni analoghe a quelle fatte valere sub 7.1.1.1.

Aggiunge la ricorrente che la privatizzazione prevista dalla norma censurata non è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza e «non ricade in specifiche competenze né della Comunità europea, né dello Stato: né, d'altronde, è una vera materia, trattandosi invece di una modalità di gestione di un bene, servizio o attività. Inoltre, trattandosi di un trasferimento ai privati di risorse costituite a spese della collettività, è un processo che va attentamente valutato in termini di benefici di ritorno alla collettività stessa. Essa, dunque, si giustifica soltanto là dove l'ingresso del privato sia una garanzia di maggiore efficienza della gestione del bene privatizzato». Infatti — sempre secondo la difesa regionale — lo Stato può legiferare solo: «*a*) per assicurare la concorrenza là dove l'ente competente decida di aprire il servizio ai privati; *b*) per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni; *c*) ponendo norme di principio sul coordinamento finanziario, là dove si tratti di limitare il costo dei servizi rispetto al bilancio pubblico».

A fronte di ciò, le norme sul superamento della gestione pubblica dei servizi sarebbero, in chiave meramente ideologica, «orientate a favorire un ingiustificabile processo di "svendita" (trattandosi di vendita obbligatoria e quindi fuori dalle condizioni di mercato) del patrimonio pubblico capitalizzato nel valore delle società pubbliche che hanno avuto in affidamento i servizi, senza alcuna valutazione delle conseguenze che questo processo avrebbe sulla qualità dei servizi».

7.1.2.2. — La ricorrente lamenta, infine, che il censurato comma 8 dell'art. 23-*bis* viola, per le ragioni già esposte in relazione ai precedenti commi 2, 3 e 4: *a*) l'art. 117, primo comma, Cost., «per contrasto con la Carta europea dell'autonomia locale»; *b*) l'art. 117, secondo comma, Cost., «per erronea interpretazione dei confini dei poteri statali ivi previsti»; *c*) l'art. 117, quarto comma, Cost., «per violazione della potestà legislativa regionale piena in materia di servizi locali e organizzazione degli enti locali»; *d*) l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., «per violazione del principio di sussidiarietà e della titolarità comunale di funzioni proprie»; *e*) l'art. 119 Cost., sotto il profilo dell'autonomia finanziaria degli enti locali, perché «impone ad essi di cedere rilevanti quote delle società da essi controllate»; *f*) in subordine, per il caso in cui «fosse ritenuta legittima l'imposizione di un regime "ordinario" di affidamento del servizio all'esterno e la limitazione a casi eccezionali di forme di gestione non concorrenziali», l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), e quarto comma, Cost., perché regola nel dettaglio le quantità, le modalità e i tempi delle cessioni, per le ragioni già esposte sub 7.1.1.4.

7.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 6 e n. 10 del 2010 (*supra*: punti 5.2. e 6.2.).

7.3. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Liguria ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, aggiungendo che, contrariamente a quanto eccepito dalla difesa dello Stato: *a*) il ricorso non è generico, perché la ricorrente ha chiaramente individuato le competenze legislative che assume violate; *b*) il fatto che l'intervento legislativo censurato abbia carattere macroeconomico non rileva nel caso di specie, perché rilevarebbe solo se si trattasse di una legge di sostegno economico a determinati settori produttivi; *c*) il richiamo degli articoli 2458-2460 cod. civ. non è pertinente, perché tali norme si riferiscono a profili specifici del diritto societario che nulla hanno a che vedere con le disposizioni censurate.

7.4. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, svolgendo, inoltre, considerazioni analoghe a quelle svolte in relazione al ricorso n. 10 del 2010 (*supra*: punto 6.3.).



8. — Con ricorso notificato il 21 gennaio 2010 e depositato il 28 gennaio successivo (r. ric. n. 13 del 2010), la Regione Emilia-Romagna ha impugnato — in riferimento agli artt. 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost. — i commi 3, 4-*bis*, 8, 9 e 10 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 — aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008 —, nel testo modificato dall'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009.

8.1. — La ricorrente premette che la privatizzazione prevista dalle disposizioni censurate non è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza e «non ricade in specifiche competenze né della Comunità europea, né dello Stato». Si tratta invece di una modalità di gestione di un bene, servizio o attività, attraverso un trasferimento ai privati di risorse costituite a spese della collettività, da valutarsi in termini di benefici di ritorno alla collettività stessa. Essa, dunque, si giustifica soltanto là dove l'ingresso del privato sia una garanzia di maggiore efficienza della gestione del bene privatizzato. Infatti — sempre secondo la difesa regionale — lo Stato può legiferare solo: «a) per assicurare la concorrenza là dove l'ente competente decida di aprire il servizio ai privati; b) per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni; c) ponendo norme di principio sul coordinamento finanziario, là dove si tratti di limitare il costo dei servizi rispetto al bilancio pubblico». A fronte di ciò, le norme sul superamento della gestione pubblica dei servizi sarebbero meramente ideologiche, in quanto «orientate a favorire un ingiustificabile processo di "svendita" (trattandosi di vendita obbligatoria e quindi fuori dalle condizioni di mercato) del patrimonio pubblico capitalizzato nel valore delle società pubbliche che hanno avuto in affidamento i servizi, senza alcuna valutazione delle conseguenze che questo processo avrebbe sulla qualità dei servizi».

Ad avviso della ricorrente, è evidente il suo interesse ad impugnare tali disposizioni: «a) su un piano generale onde opporre ad una visione ideologica, priva di qualsiasi riscontro oggettivo, una diversa interpretazione degli interessi della propria comunità; b) sul piano più direttamente giuridico, al fine di poter esplicitare la propria competenza legislativa in materia di servizi pubblici, che è lo strumento con cui la Costituzione garantisce la sua autonomia politica».

La ricorrente procede poi ad analizzare i precedenti giurisprudenziali costituzionali in tema di servizi pubblici locali, traendone i seguenti principi: a) l'intervento legislativo statale in una materia come quella dei servizi pubblici locali, non espressamente prevista nell'art. 117 Cost., si giustifica solo alla luce della competenza esclusiva che lo Stato ha in materia di «tutela della concorrenza», la quale, stante la sua trasversalità, può abbracciare qualsiasi attività economica (sentenza n. 272 del 2004); b) tuttavia, l'ambito di operatività della competenza in materia di «tutela della concorrenza» è definito anche attraverso il rispetto del principio di proporzionalità e adeguatezza, nel senso che l'intervento legislativo statale non può essere talmente dettagliato da escludere qualsiasi possibilità di regolazione da parte della Regione (sentenza n. 272 del 2004); c) sono costituzionalmente illegittime sia le disposizioni statali dirette a disciplinare i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, sia le disposizioni dirette a disciplinare aspetti dei servizi pubblici locali di rilievo economico, ma con esasperato taglio applicativo e di dettaglio (sentenza n. 272 del 2004); d) la disciplina statale sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica è costituzionalmente legittima, in quanto riconducibile alla materia della tutela della concorrenza (sentenza n. 307 del 2009); e) le competenze comunali in ordine al servizio idrico, sia per ragioni storico-normative, sia per l'evidente essenzialità di questo per la vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali, devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali, la cui disciplina è stata affidata alla competenza esclusiva dello Stato dal novellato art. 117 Cost.; ciò non toglie, ovviamente, che la competenza in materia di servizi pubblici locali resti una competenza regionale, la quale risulta in un certo senso limitata dalla competenza statale suddetta, ma può continuare ad essere esercitata negli altri settori, nonché in quello dei servizi fondamentali, purché non sia in contrasto con quanto stabilito dalle leggi statali (sentenza n. 307 del 2009).

8.1.1. — È censurato, in primo luogo — in riferimento agli artt. 114, 117, primo, secondo e quarto comma, e 118 Cost. — il comma 3 del novellato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, il quale ammette la modalità di affidamento del servizio direttamente a società in house solo in via eccezionale.

La ricorrente prospetta questioni analoghe a quelle prospettate dalla Regione Liguria nel ricorso n. 13 del 2010 in relazione alla stessa disposizione (*supra*: punti 7.1.1.1. e 7.1.1.2).

Con particolare riferimento al parametro dell'art. 114 Cost., la ricorrente precisa che la norma impugnata viola l'autonomia organizzativa degli enti locali, quanto al miglior soddisfacimento dei servizi di propria titolarità.

8.1.2. — È censurato, in secondo luogo — in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost. — il comma 4-*bis* del novellato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, il quale affida al regolamento governativo di cui al successivo comma 10 il compito di individuare una soglia oltre la quale l'affidamento di un servizio pubblico locale in forma derogatoria (ossia a società in house), per assenza in concreto di un mercato di riferimento, deve essere assoggettato alla funzione consultiva e di verifica svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.



La Regione ritiene che le determinazioni relative a tale soglia non possano che essere assunte in sede regionale, entro limiti fissati direttamente dalla legge statale, trattandosi di determinare un livello di efficienza del servizio, che solo a livello regionale può essere concretamente e correttamente apprezzato. Lamenta, perciò, che è illegittimo spostare sulla fonte regolamentare parte di tale disciplina, in violazione dell'evocato art. 117, sesto comma, Cost., che consente al Governo di intervenire con fonti secondarie solo in materie di esclusiva competenza statale. Tale non sarebbe la fissazione della soglia in questione, perché «non risponde ad alcuna logica affermare che la rilevanza o meno dell'affidamento dipenda da un valore economico».

Osserva la stessa Regione che la soglia in questione «è stata fissata, stando allo schema di regolamento approvato dal Consiglio dei Ministri in data 17 dicembre 2009, nel valore economico del servizio oggetto dell'affidamento superiore a 200.000,00 €, (mentre è comunque richiesto il parere a prescindere dal valore economico del servizio qualora la popolazione interessata sia superiore a 50.000 abitanti)». Si tratta — prosegue la difesa regionale — di un limite che è espressione di un apprezzamento ex ante del tutto forfettario che non è collegato ad alcun livello di efficienza del servizio, «né appare uno strumento in grado di fissare la appropriatezza, la qualità, il controllo e il rispetto dei parametri della concorrenza e, quindi, il grado di concorrenzialità». Sempre secondo la ricorrente, la conseguenza negativa di tale disciplina consiste nel fatto che «gli enti locali, accertata in concreto l'assenza di un mercato di riferimento, se riusciranno a contenere l'affidamento al di sotto della soglia regolamentare, potranno tranquillamente evitare la gara e gestire in house il servizio, senza che nessuna autorità tecnica possa valutare la sussistenza dei requisiti legittimanti la deroga».

8.1.3. — Sono censurati, in terzo luogo — «per violazione degli artt. 114, 118, 117, commi 1, 2 e 4, e 119 Cost., nonché del principio di tutela dell'affidamento connesso alla responsabilità regionale» — i commi 8 e 9 del novellato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, i quali disciplinano il regime transitorio per gli affidamenti in atto dei servizi pubblici locali di rilievo economico.

8.1.3.1. — In particolare, la ricorrente sostiene che il censurato comma 8 è solo apparentemente una norma a favore della concorrenza, perché «in realtà essa introduce disposizioni più rigide della normativa comunitaria di cui si afferma l'attuazione», incidendo pregiudizialmente nell'ambito degli investimenti, rispetto al quale la Regione ha sempre avuto un ruolo fondamentale.

Al di là della violazione del principio di uguaglianza e di libertà di iniziativa economica — che riguarda più propriamente gli operatori economici che hanno fatto affidamento su una certa durata della gestione del servizio affidato — ciò che rileva in questa sede per la Regione ricorrente è la circostanza che tale disposizione incide sull'assetto del sistema regionale degli affidamenti, ledendo il ruolo della Regione, anche di tipo legislativo, nel definire la durata degli affidamenti medesimi.

Vi sarebbe, quindi, una lesione della disciplina legislativa legittimamente stabilita dalla Regione in base ai suoi livelli di competenza (violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.) e della responsabilità della Regione nei confronti del variegato panorama delle società pubbliche o semi pubbliche affidatarie dei servizi pubblici, che a tale assetto si sono correttamente attenute.

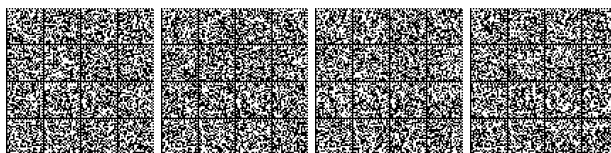
8.1.3.2. — Per la ricorrente, la disposizione viola inoltre l'art. 117, primo comma, Cost., perché «nel diritto comunitario il modello organizzativo dell'autoproduzione dei servizi attraverso affidamenti in house è stato ritenuto in linea con i principi del Trattato, tra cui, come noto, vi è quello della tutela e promozione della concorrenza». La Regione svolge sul punto argomentazioni analoghe a quelle svolte nel ricorso n. 12 del 2010 e sopra riportate ai punti: 7.1.1.4., 7.1.1.5. e 7.1.2.1.

8.1.3.3. — La Regione lamenta, poi, che il comma 8 impugnato contrasta con «il principio di pluralismo paritario istituzionale, in violazione degli artt. 114 e 118 Cost». e ciò, perché la nuova disciplina sarebbe così rigida da annullare qualsiasi autonomia esercitabile in materia.

Sarebbe perciò violato il principio fondamentale di sussidiarietà, «che richiede [...] una valutazione in concreto della situazione locale (che può enormemente variare da un ambito ottimale all'altro), anche per verificare le specifiche condizioni di mercato in cui si svolge il servizio e in cui si "privatizza" il patrimonio pubblico».

8.1.3.4. — Si lamenta, ancora, che il censurato comma 8 contrasta con l'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui «i Comuni, le Province le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato».

Per la ricorrente, le ragioni del dedotto contrasto stanno nel fatto che le disposizioni censurate impongono «alle Amministrazioni pubbliche di liberarsi di una quota del proprio patrimonio societario a prescindere dalla convenienza economica dell'operazione, e quindi dalla considerazione in concreto del tempo, delle modalità, della quantità, valutazioni indispensabili ad evitare che si produca una svendita coatta di capitali pubblici». Per come è strutturata la norma — prosegue la difesa regionale — «non c'è alcuna possibilità di realizzare un ritorno economico che equilibri il depauperamento, obbligato per legge, del patrimonio della collettività, e si determina un indebolimento finanziario



della governance pubblica senza adeguata giustificazione e idonee contromisure, con evidente violazione della norma costituzionale sull'autonomia finanziaria di Regioni e Comuni che, per tali finalità costituzionalmente riconosciute, ha espressamente ad essi attribuito un proprio patrimonio, il quale non può essere inciso per finalità contrastanti con la sua stessa conservazione ed ottimale gestione».

8.1.3.5. — Quanto al comma 9 dell'art. 23-*bis* — il quale stabilisce che le società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero ai sensi del comma 2, lettera *b*), nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori — la Regione sostiene che esso contrasta: *a*) con l'art. 117, primo comma, Cost., perché il diritto comunitario prevede che le società in house sia tenuta a svolgere a favore degli enti di riferimento solo l'attività prevalente, ben potendo destinare l'attività residua anche al mercato, mentre «la norma in questione trasforma il concetto di “prevalenza” dell'attività in “attività esclusiva”»; *b*) con l'art. 117, quarto comma, Cost., perché reca interventi irragionevoli e non proporzionali agli scopi di tutela della concorrenza prefissati.

In particolare, quanto a quest'ultima questione, la ricorrente lamenta che è irragionevole estendere le conseguenze limitative degli affidamenti diretti anche alle società miste costituite ai sensi del comma 2, lettera *b*), dell'art. 23-*bis*, considerato che, per volontà dello stesso legislatore, tale modello di gestione è stato equiparato a quello dell'esternalizzazione, nella comune categoria delle formule ordinarie di organizzazione dei servizi pubblici locali di rilievo economico. Non vi sarebbe, poi, ragionevole motivo «nella scelta legislativa di escludere da tale regime limitativo, invece, le società quotate e di prevedere una specie di moratoria con riferimento alla partecipazione alle cc.dd. prime gare». Un ulteriore elemento di irragionevolezza starebbe nel fatto che la disposizione non riguarda solo il gestore del servizio, «ma anche i soggetti societari ad esso collegati e da esso controllati, i quali conservano in ogni caso una loro autonomia soggettiva e ben potrebbero operare in altri mercati». Conclude la ricorrente che «obiettivamente la portata della disposizione appare un po' eccessiva e non proporzionata alla tutela della concorrenza: primo, perché, un vincolo di azione ad una società non è di per se stesso elemento atto a garantire la concorrenza; secondo, perché vale solo per le imprese pubbliche o semi-pubbliche, ma non per quelle private, ben potendosi verificare in concreto affidamenti di servizi a privati non preceduti da gara (come dimostra l'esperienza, giustificabili per ragioni di emergenza, ad esempio, nel campo dei servizi ambientali)».

8.1.4. — La Regione censura, in quarto luogo, il comma 10 dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, per violazione dell'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., sotto il profilo della mancanza in capo allo Stato di un titolo di competenza in materia, per motivi analoghi a quelli già espressi dalla stessa Regione nel ricorso n. 69 del 2008 avverso la previgente formulazione della disposizione.

8.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 6, n. 10 e n. 12 del 2010 (*supra*: punti 5.2., 6.2., 7.2.).

8.3. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Emilia-Romagna ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

8.4. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, svolgendo, inoltre, considerazione analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 10 e n. 12 del 2010 (*supra*: punti 6.3. e 7.4.).

9. — Con ricorso notificato il 21 gennaio 2010 e depositato il 28 gennaio successivo (r. ric. n. 14 del 2010), la Regione Umbria ha impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo, secondo, e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., i commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 — aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008 —, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009.

9.1. — La Regione — premesso che l'art. 8 della legge reg. 5 dicembre 1997, n. 43 (Norme in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante disposizioni in materia di risorse idriche) consente, contrariamente alla normativa censurata, la gestione in house dei servizi pubblici — pone questioni analoghe a quelle poste dalla Regione Liguria con il ricorso n. 12 del 2010 (*supra*: punto 7. e seguenti).

9.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 6, n. 10, n. 12 e n. 13 del 2010 (*supra*: punti 5.2., 6.2., 7.2. e 8.2.).





9.3. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Umbria ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, aggiungendo considerazioni analoghe a quelle svolte dalla Regione Liguria nella memoria depositata in prossimità dell'udienza nel giudizio r. ric. n. 12 del 2010 (*supra*: punto 7.3.).

9.4. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, svolgendo, inoltre, considerazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 10, n. 12 e n. 13 del 2010 (*supra*: punti 6.3., 7.4. e 8.4.).

10. — Con ricorso notificato il 22 gennaio 2010 e depositato il 29 gennaio successivo (r. ric. n. 15 del 2010), la Regione Marche ha impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo, quarto e sesto comma, e 119, sesto comma, Cost., i commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009, nonché il comma 1-*ter* dell'art. 15 dello stesso d.l. n. 135 del 2009, nella parte in cui tali disposizioni si applicano al servizio idrico integrato.

10.1. — La Regione osserva preliminarmente che il servizio idrico integrato è disciplinato sia da disposizioni già presenti nel previgente testo dell'art. 23-*bis*, sia da disposizioni introdotte in tale articolo dall'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009.

Quanto alle prime, fa riferimento: *a)* all'art. 23-*bis*, comma 10, lettera *d)*, ai sensi del quale il Governo era incaricato di adottare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di «armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua»; *b)* all'art. 23-*bis*, comma 10, lett. *e)* — disposizione, quest'ultima, non più vigente — in forza del quale, sempre mediante regolamento governativo, si doveva procedere a «disciplinare, per i settori diversi da quello idrico, fermo restando il limite massimo stabilito dall'ordinamento di ciascun settore per la cessazione degli affidamenti effettuati con procedure diverse dall'evidenza pubblica o da quella di cui al comma 3, la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alle disposizioni di cui al presente articolo, prevedendo tempi differenziati e che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo».

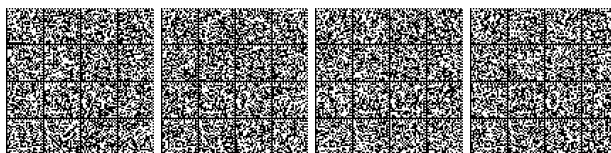
Quanto alle seconde, la ricorrente richiama, in particolare, il censurato comma 1-*ter* dell'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009, il quale prevede che «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-*bis* del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio».

10.1.1. — Sono censurati, in primo luogo, i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 e l'art. 15, comma 1-*ter*, del d.l. n. 135 del 2009, per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., il quale attribuisce agli enti locali territoriali la potestà regolamentare «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

La ricorrente — rilevato che, secondo la disciplina impugnata, i servizi pubblici locali che abbiano rilevanza economica possono essere affidati in house solo in ipotesi eccezionali — lamenta che il comma 1-*ter* dell'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009 stabilisce obbligatoriamente che per la gestione del servizio idrico integrato sia scelta una delle forme di affidamento di cui al nuovo art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008. Secondo la ricorrente, la legge statale non può imporre, in via generale e astratta, ed in modo del tutto inderogabile, la configurazione del servizio idrico integrato quale «servizio pubblico locale avente rilevanza economica», con il conseguente obbligo per gli enti titolari della funzione di conformare scopi, obiettivi e missioni del servizio in questione al perseguimento della remuneratività del capitale investito o comunque della redditività per il soggetto gestore, escludendo la possibilità di qualificare il servizio come «servizio pubblico locale non avente rilevanza economica».

La stessa ricorrente si sofferma, poi, sul problema della qualificazione di un servizio pubblico locale come «avente rilevanza economica», ovvero come «non avente rilevanza economica».

A tale proposito — sempre per la Regione — va premesso che, come hanno evidenziato con ampiezza di argomentazioni sia la dottrina che la giurisprudenza amministrativa, la nozione di «servizio a rilevanza economica» non può essere intesa quale nozione volta a tracciare una volta per tutte una linea discretiva tra diversi tipi di attività, alla luce di una supposta «natura ontologica» della medesima. E ciò, perché la distinzione è soltanto una «conseguenza del modello gestionale scelto dall'amministrazione per la sua organizzazione». La nozione di «attività economica» dovrebbe essere ricostruita alla luce dell'art. 2082 cod. civ., ai sensi del quale «è imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi», con la conseguenza che il carattere dell'economicità è riferibile solo a quelle attività in grado di essere condotte in modo da produrre degli utili e in



ultima analisi l'autosufficienza nel mercato, mentre la rilevanza economica andrebbe esclusa per quei servizi per i quali l'amministrazione intende assicurare la copertura dei costi ricorrendo alla fiscalità generale ovvero applicando prezzi politici. Tale sarebbe anche l'orientamento della giurisprudenza amministrativa — secondo cui debbono considerarsi privi di rilevanza economica i servizi caratterizzati «dall'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, dalla mancanza di assunzione del rischio economico connesso alla specifica attività, nonché dalla presenza di eventuali finanziamenti pubblici» — e della giurisprudenza costituzionale, secondo cui i servizi pubblici locali sono dotati, o, al contrario, privi di rilevanza economica, «in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri ed alle modalità della prestazione, ai destinatari» (sentenza n. 272 del 2004).

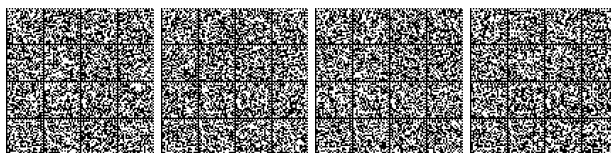
In conclusione, per la difesa regionale, la qualificazione di un servizio pubblico come servizio dotato o non dotato di rilevanza economica non deriva dai caratteri «naturalisti», intrinseci al singolo servizio; si tratta, invece, di una mera conseguenza della valutazione schiettamente politica che l'organo o ente titolare del servizio ha effettuato sulle modalità con le quali esso debba essere organizzato e gestito.

Alla rilevanza economica del servizio — prosegue la Regione — consegue, nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano, la soggezione alle regole poste dallo Stato in funzione della «tutela della concorrenza», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sempreché esse siano state legittimamente dettate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità in relazione ai fini pro concorrenziali concretamente perseguiti.

In tale quadro, il censurato comma 1-ter dell'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009 rende obbligatoria — come visto — la qualificazione del servizio idrico integrato come servizio «avente rilevanza economica» e, conseguentemente, il suo affidamento mediante le forme previste dal vigente testo dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e, così facendo, viola l'evocato art. 117, sesto comma, Cost., in base al quale tale qualificazione dovrebbe spettare alla potestà regolamentare degli enti locali e non al legislatore statale. Il regime giuridico di tale potestà sarebbe stato chiarito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 246 del 2006, secondo cui, «se il legislatore regionale nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione», tuttavia «non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione — neppure in via suppletiva — la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima». Secondo la ricorrente, tale orientamento deve essere inteso nel senso che il legislatore può, nell'esercizio della propria discrezionalità legislativa, determinarsi circa l'attribuzione o meno agli enti locali di una determinata funzione amministrativa; ma, una volta che si sia determinato nel senso dell'affidamento ad uno di questi enti della funzione in considerazione, sorge a beneficio della potestà regolamentare dell'ente locale un ambito intangibile e incompressibile — concernente la disciplina degli aspetti organizzativi e delle modalità di svolgimento della funzione — opponibile anche alla stessa fonte legislativa. Nel caso di specie, la normativa vigente affida la cura del servizio idrico integrato a quella particolare «struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione» che è l'Autorità d'ambito, «alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche» (art. 148, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006). Ne consegue, per la difesa regionale, che «quell'area incompressibile di formazione regolamentare concernente il servizio idrico integrato non possa che essere ricondotta alla titolarità congiunta degli enti locali che obbligatoriamente fanno parte dell'Autorità d'ambito e come la suddetta area incompressibile di potestà normativa ricomprenda precisamente la decisione circa la conformazione del servizio quale dotato ovvero non dotato di rilevanza economica».

Tale essendo il quadro complessivo delle competenze, la materia dei servizi pubblici locali rientrerebbe nell'ambito della potestà legislativa residuale affidata alle Regioni dall'art. 117, quarto comma, Cost., con due limiti: il primo, rappresentato dalla potestà legislativa statale nell'ambito della materia di competenza esclusiva della tutela della concorrenza; il secondo, rappresentato dall'impossibilità di violare la riserva che questa disposizione pone a beneficio della potestà regolamentare degli enti locali, cui è congiuntamente affidato il servizio per il tramite dell'Autorità d'ambito, in riferimento al suo svolgimento e alla sua organizzazione.

Ad avviso della ricorrente, si deve, inoltre, escludere la possibilità che le disposizioni legislative impugnate siano riconducibili alla competenza statale concernente le «funzioni fondamentali» di Comuni, Province e Città metropolitane, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. E ciò, per le seguenti ragioni: a) le funzioni fondamentali non sono quelle amministrativo-gestionali in senso proprio, consistenti nella concreta cura di interessi, ma solo quelle in cui si esprimono la potestà statutaria, la potestà regolamentare e la potestà amministrativa a carattere ordinamentale, concernente le funzioni essenziali che attengono alla vita stessa e al governo dell'ente; b) secondo il principio di differenziazione, di cui all'art. 118 Cost., la valutazione di adeguatezza rispetto allo svolgimento della funzione che sorregge



il principio di sussidiarietà deve tener conto delle differenze concrete che sussistono tra enti della medesima categoria, con la conseguenza che, nella allocazione delle funzioni amministrative, «la legge regionale o statale, competente per materia, dovrebbe compiere una valutazione di adeguatezza-inadeguatezza differente per enti con caratteristiche differenti pur se del medesimo tipo, ad esempio, ritenendo adeguati allo svolgimento della funzione i Comuni con più di x abitanti, ed inadeguati i Comuni con x o meno di x abitanti»; c) il principio di differenziazione altro non è che una particolare declinazione del principio di uguaglianza; d) lo Stato è comunque dotato della competenza ad individuare i «livelli essenziali delle prestazioni», e inoltre avrebbe a disposizione, in ogni caso, lo strumento del potere sostitutivo straordinario ex art. 120, secondo comma, Cost., per garantire l'effettività di questi ultimi; e) la sentenza della Corte costituzionale n. 307 del 2009 — nella quale si legge che «le competenze comunali in ordine al servizio idrico [...] devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali» — precisa che l'evocazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., deve essere ritenuta «inconferente» rispetto a norme concernenti «le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica», le quali trovano il loro fondamento, invece, nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e ciò in quanto «la regolamentazione di tali modalità non riguarda un dato strutturale del servizio né profili funzionali degli enti locali ad esso interessati (come, invece, la precedente questione relativa alla separabilità tra gestione della rete ed erogazione del servizio idrico), bensì concerne l'assetto competitivo da dare al mercato di riferimento».

La ricorrente prosegue osservando che gli aspetti del servizio idrico integrato rilevanti ai fini del riparto di competenze normative sono almeno tre: a) quello — di competenza dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. — connesso all'«assetto competitivo da dare al mercato di riferimento», ove il servizio idrico sia strutturato in modo tale da avere rilevanza economica; b) quello — nel sistema accolto dalla sentenza n. 307 del 2009, di competenza dello Stato, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. — inerente ai «profili funzionali degli enti locali ad esso interessati», tra i quali la «separabilità tra gestione della rete ed erogazione del servizio idrico»; c) quello — assegnato dall'art. 117, sesto comma, Cost., alla potestà regolamentare locale — concernente la strutturazione del servizio come avente o non avente rilevanza economica.

La ricorrente propone, poi, un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni censurate, nel senso che, ove il comma 1-ter dell'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009 si riferisce a «tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008», norma che a sua volta si riferisce ai servizi dotati di rilevanza economica, esso non impone affatto che il servizio idrico integrato debba per definizione intendersi dotato di rilevanza economica. Il comma 1-ter potrebbe cioè interpretarsi nel senso che il servizio idrico integrato è sottoposto alla disciplina dell'art. 23-bis solo nei casi in cui «gli enti competenti abbiano scelto di organizzarlo in modo da conferirvi rilevanza economica».

A sostegno della percorribilità di una simile opzione interpretativa, la Regione deduce un argomento fondato sull'evoluzione storica della disciplina, rilevando che, prima dell'entrata in vigore dell'art. 23-bis, la materia dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato era regolata dall'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 mediante rinvii recettivi all'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000. Da tali rinvii si poteva desumere che il legislatore imponesse alle Autorità d'ambito territorialmente competenti la conformazione del servizio idrico integrato necessariamente come «servizio pubblico a rilevanza economica», perché il citato art. 113 regolava l'affidamento di tale categoria di servizi. Proprio l'abrogazione del suddetto art. 113 ad opera dell'art. 23-bis citato avrebbe — a detta della ricorrente — fatto venire meno tale necessaria conformazione del servizio idrico.

La ricorrente conclude l'illustrazione del primo motivo di ricorso rilevando, sul piano processuale, che: a) nel giudizio in via principale, sono ammissibili «questioni interpretative del tipo di quella qui proposta»; b) sono ammissibili censure «avverso una legge statale, che invocano quale parametro norme costituzionali poste a presidio di competenze degli enti locali», per la strettissima connessione tra competenze regionali e locali, che sussiste nel caso di specie, perché «il riconoscimento agli enti locali della competenza, ex art. 117, sesto comma, Cost., a decidere circa la conformazione del servizio idrico integrato come servizio avente o non avente rilevanza economica determina rispettivamente il contrarsi o il riespandersi dell'ambito di applicazione delle norme regionali adottate in materia di servizi pubblici locali».

10.1.2. — Per il caso in cui la Corte costituzionale non volesse accogliere la ricostruzione del servizio idrico integrato come riconducibile alla potestà regolamentare degli enti locali ex art. 117, sesto comma, Cost., la Regione sostiene che le norme censurate, «con particolare riferimento alla disciplina dei profili di configurazione strutturale del servizio idrico integrato», violano l'art. 117, quarto comma, Cost., il quale attribuisce alle Regioni la potestà legislativa residuale nella materia dei servizi pubblici locali.



La ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale che riconduce la disciplina dei servizi pubblici locali alla competenza legislativa esclusiva regionale e sottolinea che — come già osservato — «la qualificazione di un servizio come avente o non avente rilevanza economica dipende dalle caratteristiche che si intendano conferire al modo in cui esso è organizzato e gestito», con la conseguenza di escludere titoli di competenza dello Stato in materia. In particolare, dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 307 del 2009, si desumerebbe che il «dato strutturale del servizio» ricade nella competenza legislativa regionale.

10.1.3. — La ricorrente censura, in terzo luogo, le stesse disposizioni, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., il quale attribuisce alle Regioni la potestà legislativa residuale nella materia dei servizi pubblici locali.

Sostiene la Regione che la disciplina statale non potrebbe trovare il suo titolo di legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché la potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza «è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di “rilevanza economica”» e «solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali»; con la conseguenza che non sono censurabili, in riferimento ai servizi pubblici aventi rilevanza economica, solo ed esclusivamente tutte quelle norme statali «che garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti — come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi — i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali».

Secondo la difesa regionale, per valutare se la normativa statale rispetti il principio di proporzionalità, è necessario accertare se esista la possibilità di una regolazione diversa e meno invasiva per l'autonomia regionale, la quale raggiunga i medesimi scopi di tutela della concorrenza perseguiti con la disciplina oggetto del giudizio.

Nel caso di specie — prosegue la ricorrente — è agevole rendersi conto che il parametro della proporzionalità della disciplina non è rispettato, perché lo standard di tutela garantito dalla normativa censurata sarebbe ugualmente assicurato da una disciplina meno invasiva delle competenze regionali, che non contenga una specifica indicazione delle condizioni che giustificano l'affidamento in house. In particolare, la Regione osserva che la giurisprudenza comunitaria ha ritenuto non contrastante con il diritto comunitario, e con l'esigenza di tutelare la concorrenza, la disciplina nazionale italiana previgente rispetto a quella oggi in discussione, la quale non individuava specificamente le ipotesi in cui si doveva eccezionalmente ritenere ammissibile il ricorso all'affidamento in house. Ne consegue, secondo la Regione, che le norme impugnate violano il principio di proporzionalità quale delineato dalla giurisprudenza costituzionale. Tale conclusione sarebbe avvalorata anche da un concorrente argomento, desumibile dal censurato comma 8 dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, il quale prevede la cessazione «automatica» delle «gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate conformemente ai principi comunitari in materia di cosiddetta “in house”». Tale previsione — a detta della difesa regionale — mostrerebbe con chiarezza che il legislatore statale ha inteso escludere la legittimità della scelta dell'in house providing in situazioni compatibili con la tutela della concorrenza, in quanto conformi al diritto comunitario.

Sempre secondo la ricorrente, i parametri di «generalità» e «proporzionalità» sopra illustrati sono anche direttamente violati dal censurato comma 8 dell'art. 23-*bis* del d.lgs. n. 112 del 2008, per l'estremo dettaglio «nella indicazione dei tempi e delle modalità di cessazione delle presenti gestioni pure conformi alla disciplina in house posta dal diritto comunitario» e perché, per raggiungere il fine di garantire effettività e tempestività all'entrata a regime della nuova normativa introdotta non era affatto necessario comprimere i poteri decisionali delle Regioni e degli enti locali. Ad avviso della ricorrente, «sarebbe risultata più che sufficiente, infatti, una normativa che prevedesse uno spettro di date entro il quale le singole Regioni potessero compiere le proprie scelte, ovvero un meccanismo di adeguamento progressivo ai nuovi standard».

Tali considerazioni — ribadisce la Regione — varrebbero anche se la «Corte ritenesse di aderire all'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni impugnate (nel senso che l'art. 15, comma 1-*ter*, lascerebbe del tutto impregiudicata la questione della conformazione del servizio idrico integrato quale servizio avente o non avente rilevanza economica)». Infatti, nel caso in cui si ritenesse di accogliere la suddetta interpretazione restrittiva della normativa impugnata, «le norme oggetto della presente questione di legittimità costituzionale disciplinerebbero comunque nel dettaglio, e ben oltre i limiti che pone l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'affidamento del servizio idrico integrato che fosse stato conformato — dalla potestà regolamentare locale, ovvero dalla legislazione regionale — in modo tale da far assumere al medesimo rilevanza economica».

10.1.4. — La ricorrente censura, in terzo luogo, il comma 1-*ter* dell'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009, per violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost., il quale prevede che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato».





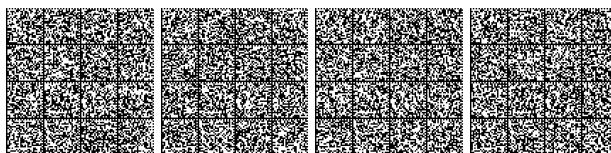
Quanto all'evocato parametro, la Regione osserva: «a) che la proprietà pubblica regionale e locale ha uno specifico fondamento costituzionale e, pertanto, partecipa a pieno titolo alla definizione delle sfere di autonomia costituzionalmente garantita dei rispettivi enti, risultando "imposto" al legislatore statale l'obbligo di prevedere l'attribuzione a tali enti di un proprio patrimonio; b) che una volta avvenuta l'attribuzione del patrimonio alla proprietà delle Regioni e degli enti locali territoriali, secondo i principi generali fissati dalla legge dello Stato, tale proprietà pubblica deve considerarsi naturalmente assoggettata al regime giuridico del demanio e del patrimonio indisponibile o disponibile sulla base delle ordinarie norme del codice civile (in specie, degli artt. 823, 824, 826, 828 e 829); c) che al legislatore statale la Costituzione riconosce titoli di legittimazione per la sola disciplina dei "principi generali" per l'attribuzione di tali beni e per il relativo regime giuridico, riconducibile alla materia "ordinamento civile", nel quale è senza dubbio ricompresa la regolazione dei limiti e delle modalità di alienazione dei suddetti beni nelle forme negoziali, ma non certo il potere di disciplinare la sottrazione dei medesimi al patrimonio delle autonomie territoriali».

In tale quadro si iscrive il regime proprietario delle risorse e delle infrastrutture idriche, disciplinato dagli artt. 143, 144 del d.lgs. n. 152 del 2006. Secondo tali disposizioni, le risorse idriche debbono considerarsi di proprietà dello Stato e facenti parte del demanio statale necessario di cui al primo comma dell'art. 822 cod. civ., mentre le infrastrutture idriche possono essere di proprietà pubblica di tutti gli enti territoriali e, qualora lo siano in concreto, appartengono al demanio eventuale dello Stato, delle Regioni o degli enti locali, ai sensi degli artt. 822, secondo comma, e 824, primo comma, cod. civ., risultando perciò assoggettati al regime giuridico stabilito dall'art. 823 anche per quanto concerne la loro tutela. La Regione osserva che a tali norme debbono poi essere aggiunte anche quelle contenute nell'art. 153, comma 1, e nell'art. 151, comma 2, lettera *m*), dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, le quali stabiliscono, rispettivamente, che «le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare» (art. 153, comma 1) e che «l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione» (art. 151, comma 2, lettera *m*).

Lamenta la ricorrente che la norma censurata si limita a prevedere il «rispetto» del «principio» «di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche», senza assicurare in alcun modo la salvaguardia, né sotto il profilo formale, né sotto il profilo sostanziale, della proprietà pubblica delle «infrastrutture idriche», le quali ben possono essere di proprietà delle Regioni e degli enti locali ed essere, per ciò stesso, assoggettate al regime del demanio regionale o locale. Formula, perciò, «due distinte ed autonome questioni di legittimità costituzionale».

10.1.4.1. – Da un primo punto di vista — sostiene la Regione — «è del tutto evidente che la normativa impugnata, imponendo agli enti locali di conformare necessariamente il servizio idrico integrato come servizio a rilevanza economica e, su questa base, rendendone obbligatorio l'affidamento della relativa gestione (infrastrutture comprese) a soggetti privati, ponendo altresì una clausola di salvaguardia a tutela della «piena ed esclusiva proprietà pubblica» a favore delle sole risorse idriche appartenenti al demanio statale, determina il sostanziale "svuotamento" della proprietà pubblica dei beni appartenenti al demanio idrico regionale e locale; beni che risulteranno, per espresso disposto del richiamato art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, necessariamente e *ope legis* "affidati in concessione d'uso gratuita" al gestore privato del servizio idrico integrato». Tale lettura del dato normativo troverebbe conferma nella menzionata clausola di salvaguardia della proprietà pubblica delle risorse idriche che il legislatore statale ha avvertito la necessità di introdurre e che, ovviamente, risulterebbe del tutto inutile qualora la disciplina impugnata non implicasse la sostanziale espropriazione a favore dei privati dei beni appartenenti al demanio idrico.

10.1.4.2. — La Regione sostiene, poi, che, anche a voler accedere a quell'interpretazione costituzionalmente orientata secondo la quale la disciplina in esame non imporrebbe affatto di conformare il servizio idrico integrato come servizio a rilevanza economica (con i relativi vincoli in ordine alle modalità di gestione e al necessario affidamento a soggetti privati), la violazione della evocata norma costituzionale — posta a garanzia del patrimonio delle Regioni e degli enti locali territoriali — risulterebbe evidente per la mancata previsione di una specifica clausola di salvaguardia a favore della proprietà pubblica delle infrastrutture idriche di cui le Regioni e gli enti locali siano in concreto titolari; clausola che, per essere effettiva e corrispondere alla norma costituzionale, non potrebbe limitarsi a fare salvo il solo profilo della titolarità formale del bene, dovendo bensì consistere nella previsione della necessità del consenso esplicito, da parte dell'ente titolare della proprietà delle infrastrutture interessate dal servizio idrico integrato, rispetto alla scelta concernente l'eventuale conformazione del servizio come servizio a rilevanza economica e il conseguente suo affidamento a soggetti privati.



10.1.5. — Sono censurati, in quarto luogo — in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. — i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 e l'art. 15, comma 1-*ter*, del d.l. n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato, perché determinano «la violazione di quelle peculiari norme poste dal diritto comunitario in relazione ai servizi di interesse generale».

La ricorrente evoca, quali parametri interposti, gli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già artt. 16 e 86 del Trattato *CE*). Secondo la prima di queste due disposizioni, «fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti». La seconda disposizione, al paragrafo 2, prevede che: «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione».

Ad avviso della Regione, da tali norme comunitarie risulterebbe che, «per perseguire gli obiettivi di coesione e solidarietà sociali, fatti propri anche dall'Unione europea, il diritto di questo ordinamento esclude che ai servizi di interesse generale debbano senz'altro applicarsi le norme del mercato interno». E, anzi, nella materia considerata avrebbero predominanza gli obiettivi di coesione sociale sottostanti ai servizi di interesse generale: quali che siano le cause che impediscono al sistema concorrenziale di mercato di raggiungere in modo soddisfacente e generalizzato questi obiettivi, siano esse di diritto o di fatto, non devono essere applicate le norme del mercato interno a questi servizi. L'eccellenza del trattamento giuridico dei servizi di interesse generale è confermata — per la ricorrente — dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni — Libro bianco sui servizi di interesse generale — COM (2004) 374. In questo documento, infatti, si evidenzia che «i servizi di interesse economico generale non sono soggetti alla applicazione delle norme del Trattato nella misura in cui ciò risulti necessario per consentire il loro compito di interesse generale», il quale dunque «prevalere [...] sull'applicazione delle norme del Trattato».

Tra i servizi di interesse generale — prosegue la Regione — è annoverabile anche il servizio idrico integrato, sia in base alla Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2006, che dichiara l'acqua «bene comune dell'umanità», sia in base al già citato Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale, nel quale, al paragrafo 3.4., si menziona esplicitamente il servizio idrico tra i servizi di interesse generale.

Le ragioni del dedotto contrasto delle norme censurate con l'evocato parametro risiederebbero, dunque, nel fatto che esse, «conformando il servizio idrico come servizio necessariamente a rilevanza economica, abbiano imposto la applicazione delle regole del mercato interno in via generale per tutto il territorio nazionale, prescindendo del tutto dalle diverse condizioni e circostanze che nelle diverse realtà possono ravvisarsi». Ciò che risulta precluso dal diritto comunitario, in definitiva, non è la scelta di un determinato modello per la conformazione dei servizi di interesse generale, ma l'adozione di decisioni generalizzate che non siano in grado di tenere conto delle peculiarità in cui i servizi devono essere svolti. Tale conclusione emergerebbe espressamente dal richiamato Libro bianco della Commissione europea sui servizi di interesse generale, ove, al par. 4.3, si afferma che «le autorità pubbliche competenti degli Stati membri sono sostanzialmente libere di decidere se fornire in prima persona un servizio di interesse generale o se affidare tale compito ad un altro ente (pubblico o privato)», e dalla citata Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2006, secondo cui la gestione delle risorse idriche deve basarsi «su un'impostazione partecipativa e integrata che coinvolga gli utenti e i responsabili decisionali nella definizione delle politiche in materia di acqua a livello locale e in modo democratico».

La ricorrente osserva poi che la tendenza che matura nel contesto delle istituzioni comunitarie è esattamente opposta rispetto all'indirizzo del legislatore italiano e richiama, a tale scopo, la Risoluzione dell'11 marzo 2004 del Parlamento europeo, la quale afferma che «essendo l'acqua un bene comune dell'umanità, la gestione delle risorse idriche non deve essere assoggettata alle norme del mercato interno».

La questione di legittimità costituzionale — conclude la difesa regionale — risulterebbe svuotata del suo significato ove questa Corte si risolvesse ad interpretare le disposizioni impugnate nel senso di ritenerle applicabili soltanto nel caso in cui sia stata compiuta l'opzione (affidata alla libera determinazione degli enti titolari dell'erogazione del servizio idrico integrato) a favore della conformazione del servizio come servizio a rilevanza economica, senza pregiudicare dunque tale scelta.



10.2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 6, n. 10, n. 12, n. 13 e n. 14 del 2010 (*supra*: punti 5.2., 6.2., 7.2., 8.2. e 9.2.).

10.3. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Marche ha sostanzialmente ribadito quanto già dedotto nel ricorso e ha replicato ai rilievi della controparte.

La ricorrente premette che la difesa statale prende in considerazione, tra le censure proposte, soltanto quelle concernenti la violazione della competenza legislativa regionale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., in materia di servizi pubblici locali, nonché la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., delle quali si limita a sostenere l'inammissibilità, rilevando che la Regione lamenterebbe «genericamente l'illegittimità costituzionale di leggi statali», nonché «la contrarietà delle stesse all'ordinamento comunitario», senza «indicare specificatamente la lesione di una competenza ad essa attribuita». A tali rilievi, la Regione replica di avere articolato dettagliati motivi di ricorso in relazione a tutte le censure proposte.

Con riferimento alle singole questioni prospettate, la difesa regionale precisa che: *a)* «solo ed esclusivamente nei casi in cui l'attività di prestazione del servizio sia confermata dai poteri pubblici competenti in modo tale da creare la possibilità di un utile — intendendo questa espressione nel modo più ampio possibile — si è dinanzi ad un mercato concorrenziale», con la conseguenza che, «senza la possibilità di una qualche remuneratività o utilità per chi si accolla lo svolgimento del servizio non è possibile neanche immaginare in astratto l'esistenza di un mercato concorrenziale»; *b)* in relazione al servizio idrico, l'autorità competente può facilmente individuare le motivazioni che giustifichino, nelle diverse situazioni di fatto, la conformazione del servizio come servizio senza rilevanza economica, da un lato, perché si tratta di garantire un diritto fondamentale dell'uomo quale il diritto all'acqua e dunque di garantire a tutti la disponibilità di un bene che non deve necessariamente essere assoggettato al regime di mercato, dall'altro, perché va valutata, con riferimento alle specifiche situazioni territoriali e locali, l'eventuale assenza di imprese disponibili a offrire i servizi o comunque la necessità di garantire il servizio a prezzi non in grado di remunerare un'attività svolta in forma imprenditoriale; *c)* deve essere escluso che la conformazione del servizio idrico integrato quale servizio avente o non avente rilevanza economica sia riconducibile alla competenza esclusiva della legge statale in virtù dell'art. 117, secondo comma, lettera *p)*, Cost., perché l'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al comma 27, dispone che siano «considerate funzioni fondamentali dei comuni le funzioni di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42», il quale a sua volta, alla lettera *e)*, esclude da tali funzioni il servizio idrico integrato; *d)* nel diritto tedesco spetta alle municipalità la scelta — tra numerosi modelli organizzativi possibili — del modo in cui il servizio idrico deve essere gestito; *e)* anche negli altri principali ordinamenti europei «la responsabilità del servizio idrico — in particolar modo in relazione alla attività di distribuzione — è affidata alle istituzioni esponenziali delle comunità locali (Francia, Portogallo, Spagna, Svezia, Finlandia, Paesi Bassi, Belgio, Danimarca)», le quali non sono tenute a conformare il servizio idrico come un servizio a rilevanza economica.

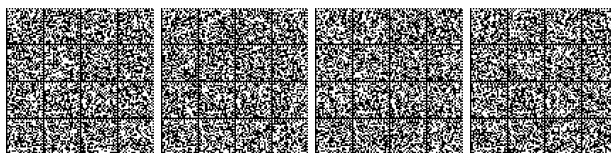
10.4. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, svolgendo, inoltre, considerazione analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi nn. 10, 12, 13 e 14 del 2010 (*supra*: punti 6.3., 7.4., 8.4. e 9.4.).

11. — Con ricorso notificato il 29 gennaio 2010 e depositato lo stesso giorno (r. ric. n. 16 del 2010), la Regione Piemonte ha impugnato — in riferimento agli artt. 5, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118, Cost., anche con riferimento agli artt. 3 e 97, Cost. — i commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 — nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009 — nonché il comma 1-*ter* del citato art. 15.

11.1. — La ricorrente, premessa una sintetica ricostruzione del quadro normativo, formula diverse questioni.

11.1.1. — Sono censurati, in primo luogo — in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, primo, secondo, quarto e sesto comma, e 118 Cost. — i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nonché il comma 1-*ter* dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009.

11.1.1.1. — Quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la Regione premette che non appare possibile «confondere il principio di concorrenza posto dal Trattato dell'Unione europea, che disciplina i comportamenti delle amministrazioni pubbliche una volta che abbiano deciso di rivolgersi al mercato delle imprese, con l'idea di prevalenza o preferenza per il mercato nell'organizzazione dei servizi pubblici indicata dalla disciplina statale in esame, nella quale l'in house providing è configurata come un residuo negletto o un cattivo surrogato».



Il parametro evocato sarebbe, perciò, violato, perché il diritto comunitario non consente che il legislatore nazionale spinga la tutela della concorrenza fino a comprimere il «principio di libertà degli individui o di autonomia — del pari costituzionale — degli enti territoriali (artt. 5, 117, 118, Cost.) di mantenere la capacità di operare ogni qualvolta la scelta che ritengono più opportuna: cioè se fruire dei vantaggi economici offerti dal mercato dei produttori oppure se procedere a modellare una propria struttura capace di diversamente configurare l'offerta delle prestazioni di servizio pubblico». In tal senso si è espresso — prosegue la ricorrente — l'ordinamento comunitario, laddove «ha ritenuto in contrasto con la disciplina europea sulla concorrenza la legge nazionale sui lavori pubblici (allora legge 11 febbraio 1994, n. 109, art. 21) che aveva limitato la scelta tra i due criteri europei d'aggiudicazione degli appalti». L'attuazione del diritto comunitario non consentirebbe al legislatore interno di esprimere un autonomo indirizzo politico, perché essa può comportare solo «l'adozione di norme esecutive (*secundum legem*)», con l'impossibilità di spingersi sino a norme «integrative (*praeter legem*), tali cioè da ampliare, senza derogarli, i contenuti normativi espressi attraverso la legislazione». Nel caso di specie, «nessuna delle disposizioni comunitarie vigenti infatti impone — come invece pretende l'art. 23-bis, decreto-legge n. 112 del 2008, cit. ai suoi commi secondo e terzo — agli Stati membri l'attribuzione ad imprese terze come forma ordinaria o preferenziale di affidamento dei servizi pubblici locali».

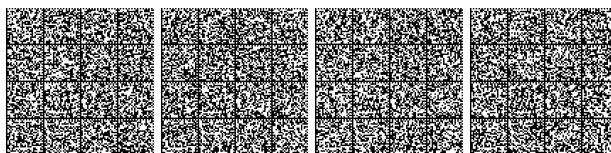
11.1.1.2. — Quanto al parametro dell'art. 117, quarto comma, Cost., esso sarebbe violato, perché le norme impugnate recano una disciplina che non è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, ma alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Con tali disposizioni, infatti, il legislatore statale «riconosce che entrambe le forme di gestione ed affidamento dei servizi pubblici (soggetto scelto con gara, organizzazione in house providing) sono conformi all'ordinamento europeo ed in particolare alla disciplina sulla concorrenza, ma con la norma nazionale giunge sino ad individuare come forma preferenziale “ordinaria” l'affidamento del servizio ad imprese terze, mentre relega la possibilità dell'affidamento in house ai soli casi ivi espressi in via d'eccezione».

Quanto ad altri eventuali titoli di competenza legislativa statale, la Regione rileva, innanzi tutto, che la disciplina del censurato art. 23-bis, cit. «è in tutto o in parte sostitutiva dell'art. 113, d.lgs. n. 267 del 2000» e ha perciò per oggetto unicamente le forme di gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica, e non le prestazioni da assicurare agli utenti, con la conseguenza che non può essere richiamata la materia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; rileva, inoltre, che la disciplina censurata non è riconducibile alla potestà esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), «giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale».

In conclusione — sempre secondo la ricorrente — l'opzione tra le diverse modalità di gestione del servizio pubblico «è una tipica scelta d'organizzazione, in particolare di buon andamento del servizio pubblico (art. 97, primo comma, Cost.), che proprio in quanto organizzazione locale e non nazionale dei servizi oggetto della disciplina dell'art. 23-bis, decreto-legge n. 112 del 2008, cit., non può riconoscersi alla legislazione statale, ma spetta alla legislazione regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. seppure nel rispetto di una eventuale specifica disciplina degli enti territoriali minori (art. 117, sesto comma, Cost.)». Alle Regioni spetta, inoltre «la legittimazione ad impugnare le leggi statali in via diretta non solo a tutela della propria legislazione ma anche con il riferimento alla prospettata lesione da parte della legge nazionale della potestà normativa degli enti territoriali, con affermazione della regione come ente di tutela avanti alla Corte costituzionale del “sistema regionale delle autonomie territoriali” (art. 114, secondo comma, Cost.)».

11.1.2. — Sono censurati, in secondo luogo — in riferimento agli artt. 3, 97, 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, e 118 Cost. — i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008.

11.1.2.1. — Quanto ai parametri degli artt. 3 e 97 Cost., la ricorrente rileva che essi sarebbero violati perché la disciplina dell'affidamento del servizio pubblico locale contenuta nelle disposizioni censurate risulta lesiva della «competenza delle regioni e degli enti locali ove le s'intenda come disciplina ulteriore rispetto a quella generale sul procedimento amministrativo che da tempo prevede il dovere di motivazione degli atti amministrativi (art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241), secondo molti posto in attuazione del principio costituzionale di motivazione delle scelte della amministrazioni pubbliche quanto meno nella cura di pubblici interessi». Tale ulteriore disciplina, da intendersi come «deroga alla disciplina generale sul procedimento e la motivazione degli atti amministrativi» si porrebbe in violazione del principio di ragionevolezza, poiché non è ravvisabile nel caso in esame alcun interesse pubblico prevalente capace di fondare sia l'esonero dal generale dovere di motivazione per l'affidamento ad imprese terze, sia la limitazione dei casi sui quali può essere portata la motivazione a fondamento di altre soluzioni organizzative. La denunciata invasione nella sfera di competenza regionale e degli enti territoriali minori è addirittura enfatizzata — prosegue la Regione — dalla precisazione che le disposizioni impugnate «prevalgono» su tutte le «discipline di settore con esse incompatibili» e, in particolare, su quelle della Regione Piemonte relative al servizio idrico integrato (legge regionale 13 dicembre 1997, n. 13) e al sistema integrato di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani (legge regionale 24 ottobre 2002, n. 24), che non limitano la scelta tra le forme di gestione dei servizi compatibili con il diritto comunitario.





La ricorrente non esclude, peraltro, che dell'art. 23-bis, commi 1 e 4, si possa dare «un'interpretazione adeguatrice capace di sorreggere una sentenza interpretativa di rigetto della questione di costituzionalità proposta ove s'intenda che tali disposizioni non derogano alla disciplina generale sul procedimento amministrativo, dovendo l'amministrazione motivare qualunque scelta della forma di gestione del servizio pubblico locale [...] secondo un'interpretazione che espunge dalle norme qualsiasi preferenza o prevalenza in astratto di una forma di gestione sull'altra».

Anche seguendo tale percorso interpretativo, permarrebbe comunque — ad avviso della Regione — l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 23-bis, commi 3 e 4, decreto-legge n. 112 del 2008, «per avere il legislatore statale invaso la sfera di competenza normativa della Regione Piemonte e degli enti territoriali piemontesi nella definizione dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, commi quarto e sesto, Cost.) poiché una parte della norma prevede una disciplina particolare del procedimento di affidamento della gestione a soggetti diversi dagli operatori di mercato, tra cui l'in house providing».

A tali considerazioni la difesa regionale aggiunge che i commi censurati contengono «norme di dettaglio così puntuali che non sarebbero neppure compatibili con una competenza esclusiva dello Stato [...] e in violazione del principio di ragionevolezza (ex art. 3, secondo comma, Cost.) poiché della legge impugnata non si comprendono le ragioni di una disciplina differenziata per l'ambito locale dei pubblici servizi».

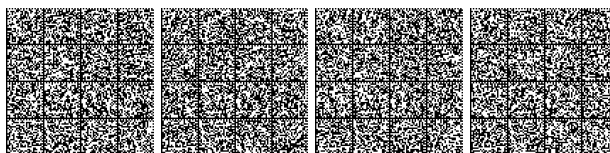
11.1.2.2. — Quanto ai parametri «dell'art. 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, Cost. con riferimento agli articoli 114, 117, sesto comma, e 118, commi primo e secondo, Cost.», la ricorrente rileva che essi sarebbero violati perché le disposizioni impugnate ledono «l'autonomia costituzionale propria dell'intero sistema degli enti locali», limitando la «capacità d'organizzazione e di autonoma definizione normativa dello svolgimento delle funzioni di affidamento dei servizi pubblici locali». Secondo la Regione, in particolare, la scelta delle forme di gestione ed affidamento del servizio pubblico deve informarsi a valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità «che ciascuna organizzazione pubblica non può che esprimere con riferimento ai proposti standard di qualità che intende offrire agli utenti, involgendo perciò questioni di pura autorganizzazione degli enti territoriali». In particolare, la legislazione statale può legittimamente imporre una determinata forma di gestione di un servizio pubblico solo procedendo in via preliminare ad avocare allo Stato la competenza sull'organizzazione della gestione dei servizi sinora considerati locali.

11.1.2.3. — Quanto al parametro «dell'art. 117, secondo comma, Cost. con riferimento all'art. 3, Cost.», la ricorrente sostiene che la disciplina contenuta nei censurati commi 2, 3 e 4, anche ove fosse ritenuta di tutela della concorrenza, difetterebbe di proporzionalità e adeguatezza.

In particolare, la difesa regionale afferma che solo le disposizioni di legge statale a «carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica» trovano il proprio «titolo di legittimazione» nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. («tutela della concorrenza») e «solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali». Tali considerazioni varrebbero, a maggior ragione, per le disposizioni in esame, perché esse stabiliscono «una disciplina immediatamente autoapplicativa ove senz'altro pongono un criterio o principio di preferenza nell'attribuzione ad imprese terze dei servizi pubblici locali».

11.1.3. — La ricorrente censura, in terzo luogo, il comma 8 dell'art. 23-bis, il quale intacca, senza indennizzo alcuno, il patrimonio che gli enti locali hanno legittimamente realizzato o acquisito mediante l'affidamento in house della gestione di servizi pubblici locali, in conformità sia all'ordinamento comunitario sia a quello interno.

11.1.3.1. — Lamenta la stessa ricorrente che la disposizione impugnata viola gli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., «in ragione di una generalizzata cessazione anticipata al 31 dicembre 2011 disposta *ex lege* per tutti gli affidamenti in house providing, anche di quelli effettuati dagli enti territoriali in conformità all'ordinamento comunitario e italiano, con grave svalutazione dei valori di mercato dei corrispettivi di cessione delle partecipazioni a causa della simultanea attuazione su tutto il territorio nazionale dell'alienazione del 40% di un numero rilevante di società in mano agli enti locali, che — unitamente agli affidamenti illegittimi — per il solo servizio idrico integrato ammontano a circa n. 60 complessi aziendali, di cui alcuni con valorizzazioni patrimoniali di notevole consistenza (Torino, Milano, Bologna, le Regioni Puglia e Sardegna, ecc.)». L'irragionevolezza della norma sarebbe anche nel fatto di trattare in modo uguale fattispecie significativamente diverse e di non aver scaglionato nel tempo il ricorso al mercato. Oltre a ciò, la disposizione irragionevolmente realizza una sanatoria *ex lege* di affidamenti illegittimi, «lesivi della concorrenza che la stessa legge qui impugnata proclama di voler riaffermare, anche di quelli più eclatanti in difetto di ogni evidenza pubblica, ivi compresi quelli già oggetto di una sentenza di annullamento non ancora passata in giudicato, persino ove sia stata incidentalmente contornata da una pronuncia in tal senso della Corte di Giustizia delle Comunità Europee». Si tratterebbe cioè di una norma che si pone in contraddizione con i primi commi dello stesso art. 23-bis, i quali realizzano un indirizzo politico ispirato alla «ultra concorrenzialità».



11.1.3.2. — Per la Regione, la stessa disposizione viola altresì gli artt. 5, 114, 117, secondo e sesto comma, 118, Cost., «anche con riferimento all'art. 3, Cost.», i quali garantiscono l'autonomia costituzionale della Regione Piemonte e degli enti locali, perché — stabilendo la cessazione degli affidamenti rilasciati con procedure diverse dall'evidenza pubblica salvo quelli conformi ai vincoli ulteriori di istruttoria e motivazione previsti dalla nuova disciplina — «cancella d'un tratto la legittimità [...] di tutte le gestioni di servizio pubblico in capo a società mista ove la gara per la scelta del socio privato — pure avvenuta con procedura conforme all'ordinamento europeo ed italiano — abbia avuto ad oggetto unicamente la partecipazione finanziaria, con acquisto di quote di capitale, eventualmente accompagnate da patti parasociali allegati ai bandi gara per l'individuazione di taluni amministratori in accordo con il socio pubblico, non importa ora se minoritario o prevalente». Ciò determina una lesione della competenza degli enti territoriali «sull'organizzazione degli stessi anche con riferimento ad enti strumentali [...] o a partecipazioni di minoranza».

11.2. — Con separata istanza, la Regione Piemonte ha richiesto la riunione del procedimento con quello introdotto con il ricorso n. 77 del 2008.

11.3. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte in relazione ai ricorsi n. 6, n. 10, n. 12, n. 13, n. 14 e n. 15 del 2010 (*supra*: punti 5.2., 6.2., 7.2., 8.2., 9.2. e 10.2.).

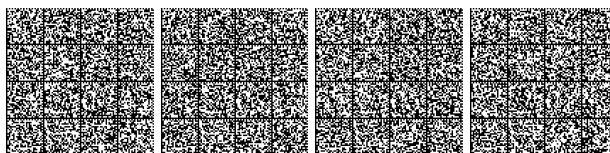
11.4. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza la Regione Piemonte ha sostanzialmente ribadito quanto già sostenuto nel ricorso, aggiungendo che, poiché la definizione della questione di costituzionalità dipende dall'interpretazione del diritto dell'Unione europea, appare possibile «ritenere che la Corte costituzionale — ove non accolga i motivi di ricorso [...] — debba proporre la seguente questione pregiudiziale avanti la Corte di giustizia [...]: “se sia conforme al diritto europeo — al principio di concorrenza ed al principio d'autonomia degli enti territoriali (art. 5 Trattato) — la norma dello Stato italiano che impone l'attribuzione a terzi come forma ordinaria e preferenziale d'affidamento dei servizi pubblici locali, e la norma che relega la rilevanza giuridica dell'in house providing ai soli casi d'eccezione tassativamente individuati dal legislatore statale stesso con una conseguente limitazione dei casi ammessi dalla giurisprudenza comunitaria”».

11.5. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito quanto affermato nell'atto di costituzione, svolgendo, inoltre, considerazione analoghe a quelle svolte in relazione al ricorso n. 77 del 2008 (*supra*: punto 3.4.).

12. — Con ricorso notificato il 20 marzo 2010 e depositato il 30 marzo successivo (r. ric. n. 51 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010), il quale prevede che «La regione Campania disciplina il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione e in assenza di intese con lo Stato in merito alle politiche relative alle società di distribuzione dell'acqua potabile, le aziende operative nella regione Campania devono avere la maggioranza assoluta dell'azionariato a partecipazione pubblica. Tutte le forme attualmente in essere di gestione del servizio idrico con società miste o interamente private decadono a far data dalle scadenze dei contratti di servizio in essere. I proventi ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono destinati al finanziamento degli interventi della risorsa idrica e dell'assetto idraulico ed idrogeologico sulla base delle linee programmatiche di bacino. Tali proventi sono iscritti dal corrente esercizio finanziario all'Unità previsionale di base (UPB) 11.81.80 della entrata e destinati al finanziamento delle spese iscritte alla UPB 1.1.1. “Difesa Suolo” concernenti i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria del reticolo idrografico regionale».

12.1. — Il ricorrente sostiene che il servizio idrico integrato, al quale la disposizione in questione fa riferimento, è disciplinato da norme statali, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., in vari ambiti, quali: funzioni fondamentali degli enti locali, concorrenza, tutela dell'ambiente, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che, nel disciplinare tale servizio, l'art. 141, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 afferma chiaramente la sua rilevanza economica, laddove dispone che lo stesso «deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità». Un ulteriore indice di tale rilevanza potrebbe essere individuato nell'art. 154, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006, che, nel disciplinare la tariffa del servizio idrico integrato, la qualifica come «corrispettivo» in tutte le quote che la compongono e stabilisce che essa è determinata, tenendo conto, tra l'altro, «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito». La rilevanza economica del servizio sarebbe, inoltre, confermata sia dall'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, che, nel disciplinare l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, precisa che detta disciplina si applica a tutti i servizi pubblici locali, sia dall'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000, che vi faceva riferimento nel disciplinare proprio la «gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica».



12.1.1. — La difesa dello Stato lamenta, in primo luogo, che la norma regionale censurata, disponendo che la Regione disciplina il servizio predetto «come servizio privo di rilevanza economica», si pone in contrasto con tali disposizioni di legge e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In particolare — per il ricorrente — al servizio idrico integrato deve comunque attribuirsi rilevanza economica, perché esso si sostanzia in attività suscettibili, in astratto o in potenza, di essere gestite in forma remunerativa, e perciò di produrre redditività, e per le quali esiste un mercato concorrenziale. Ne consegue che la disposizione censurata viola anche l'art. 117, primo comma, Cost., perché si pone in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, come interpretato dalla Corte di giustizia UE.

Inoltre la previsione in esame sarebbe comunque inidonea a sottrarre la disciplina del servizio idrico integrato alla competenza esclusiva del legislatore statale, perché essa, «nel prevedere l'affidamento del servizio ad aziende con azionariato con partecipazione pubblica a maggioranza assoluta, postula, evidentemente, l'esercizio dell'attività in questione nella forma della società commerciale e, comunque, anche la presenza di capitali ed investitori privati, la cui partecipazione implica necessariamente che, in concreto, l'attività in questione sia svolta in forma remunerativa».

12.1.2. — In secondo luogo, la difesa dello Stato lamenta che il secondo periodo del comma denunciato — prevedendo che «in merito alle politiche relative alle società di distribuzione dell'acqua potabile, le aziende operative nella regione Campania devono avere la maggioranza assoluta dell'azionariato a partecipazione pubblica» — contrasta con l'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, perché disciplina in modo del tutto difforme le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio ed il termine di decadenza degli affidamenti in essere.

La norma censurata, infatti, porrebbe alle aziende che intendano «operare» nella Regione un vincolo di assetto proprietario definito, incidendo, in tal modo, sulle procedure di affidamento, poiché vieta alle società prive della maggioranza assoluta dell'azionariato pubblico di ottenere l'affidamento del servizio. L'art. 23-*bis*, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 prevede, sul punto, che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria a società miste nelle quali al socio privato sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento, postulando, così, anche la possibilità «che la partecipazione privata si attesti su percentuali superiori, in coerenza con obiettivi di mercato pro concorrenziali, nonché con obiettivi di efficienza finalizzati anche alla salvaguardia dell'ambiente, che i vincoli posti dalla norma regionale pregiudicano non poco».

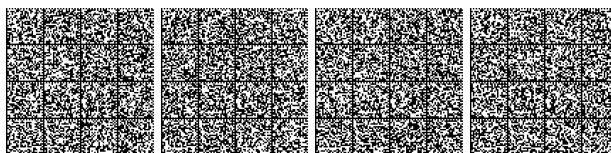
12.1.3. — In terzo luogo, il ricorrente lamenta che il terzo periodo del denunciato comma 1 dell'art. 1 — nel disporre che «tutte le forme attualmente in essere di gestione del servizio idrico con società miste o interamente private decadono a far data dalle scadenze dei contratti di servizio in essere» — si pone in contrasto con il comma 8 dell'art. 23-*bis*, che prevede una più complessa, articolata e restrittiva disciplina del regime transitorio.

12.2. — Si è costituita in giudizio la Regione Campania, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate infondate.

Ad avviso della resistente, la stessa normativa statale richiamata nel ricorso non esclude affatto che il legislatore regionale possa conformare il servizio idrico come privo di rilevanza economica: anzi, l'art. 150, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 e l'art. 23-*bis*, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 consentono entrambi che, per esigenze sociali, ambientali o di altro tipo, si possa derogare al regime della concorrenza per la gestione del servizio. Sulla stessa linea si collocherebbe il diritto comunitario, il quale tende a considerare l'acqua come un bene comune e la sua gestione come un'attività che deve necessariamente tenere conto della particolare rilevanza pubblicistica di tale bene.

12.3. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito, nel merito, quanto già affermato nel ricorso e ha eccepito l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Campania. Sostiene il ricorrente che detta costituzione è stata deliberata da un organo privo della relativa competenza, essendo stata adottata con decreto dirigenziale dell'avvocato coordinatore, su proposta del dirigente del settore contenzioso amministrativo e tributario e non — come richiesto dall'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dall'art. 15 della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania), e ribadito dall'ordinanza della Corte costituzionale letta all'udienza del 25 maggio 2010 e relativa al giudizio deciso con la sentenza n. 225 del 2010 — dalla Giunta regionale.

12.4. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Campania ha sostanzialmente ribadito, nel merito, quanto già sostenuto nell'atto di costituzione.





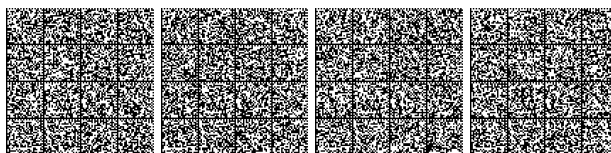
*Considerato in diritto*

1. — Le questioni sottoposte all'esame della Corte con i ricorsi indicati in epigrafe sono state promosse dalle Regioni Emilia-Romagna (registro ricorsi n. 69 del 2008 e n. 13 del 2010), Liguria (registro ricorsi n. 72 del 2008 e n. 12 del 2010), Piemonte (registro ricorsi n. 77 del 2008 e 16 del 2010), Puglia (registro ricorsi n. 6 del 2010), Toscana (registro ricorsi n. 10 del 2010), Umbria (registro ricorsi n. 14 del 2010), Marche (registro ricorsi n. 15 del 2010), nonché dal Presidente del Consiglio dei ministri (registro ricorsi n. 2 del 2009 e n. 51 del 2010).

1.1. — Le disposizioni censurate dalle Regioni possono essere suddivise in tre gruppi: *a)* un primo gruppo, relativo al testo originario (e non più vigente) dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) — articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ed entrato in vigore, in forza dell'art. 1, comma 4, di detta legge, in data 22 agosto 2008 — comprende i commi 1, 2, 3, 4, 7, 8 e 10 di tale articolo (ricorso n. 69 del 2008, Emilia-Romagna; ricorso n. 72 del 2008, Liguria; ricorso n. 77 del 2008, Piemonte); *b)* un secondo gruppo, relativo al testo vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 — articolo aggiunto dalla legge di conversione n. 133 del 2008, e modificato del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, entrato in vigore il 26 settembre 2009 e, per le parti modificate, il 25 novembre 2009 — comprende i commi 2, 3, 4, 4-*bis*, 8, 9 e 10, di tale articolo (ricorso n. 6 del 2010, Puglia; ricorso n. 10 del 2010, Toscana; ricorso n. 12 del 2010, Liguria; ricorso n. 13 del 2010, Emilia-Romagna; ricorso n. 14 del 2010, Umbria; ricorso n. 15 del 2010, Marche; ricorso n. 16 del 2010, Piemonte); *c)* un terzo gruppo comprende il solo comma 1-*ter* dell'art. 15 del citato decreto-legge n. 135 del 2009, comma entrato in vigore in data 26 settembre 2009, in forza dell'art. 21 del medesimo decreto-legge (ricorso n. 15 del 2010, Marche).

Tali gruppi di disposizioni introducono novità normative rilevanti nella disciplina delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali (SPL) e del diritto transitorio degli affidamenti già in corso.

In particolare, si prevede che: *a)* l'affidamento del SPL in via ordinaria, mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, riguarda non solo le società di capitali — come nella previgente normativa — ma, più in generale, gli «imprenditori o [...] società in qualunque forma costituite» (comma 2 del testo originario e del testo vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008); *b)* l'affidamento diretto — cioè senza gara ad evidenza pubblica — della gestione del SPL a società miste il cui socio privato sia scelto mediante procedure competitive ad evidenza pubblica costituisce un caso di conferimento della gestione «in via ordinaria», alla duplice condizione che la procedura di gara riguardi non solo la qualità di socio, ma anche l'attribuzione di «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» e che al socio privato sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40% (comma 2 del testo attualmente vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008); *c)* l'affidamento diretto «in deroga» ai conferimenti effettuati in via ordinaria richiede una previa «pubblicità adeguata» e una motivazione di detta scelta da parte dell'ente in base ad un'«analisi di mercato», oltre alla trasmissione di una «relazione» dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite (testo originario dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008), ovvero all'Autorità garante della concorrenza e del mercato — AGCM (testo vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008), per un parere obbligatorio ma non vincolante, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione; *d)* l'affidamento diretto deve — ai sensi dei commi 3 e 4 del testo originario dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 — «avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria», con l'ulteriore presupposto che sussistano «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato»; *e)* lo stesso affidamento deve, invece, avvenire — ai sensi dei commi 3 e 4 del testo attualmente vigente del medesimo art. 23-*bis* — con le forme della gestione in house, nel rispetto delle condizioni richieste dal diritto comunitario, previo parere della sola AGCM, con l'ulteriore presupposto della sussistenza di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato»; *f)* i bacini di gara per i diversi servizi sono definiti, nel rispetto delle normative settoriali, dalle Regioni e dagli enti locali d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (comma 7 dell'art. 23-*bis*, sia nella versione originaria che in quella vigente); *g)* è abrogato, nelle parti incompatibili con la nuova disciplina, l'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico sugli enti locali), in seguito indicato come TUEL, concernente l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (comma 11 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, sia nella versione originaria che in quella vigente); *h)* il Governo ha il potere di adottare regolamenti di delegificazione sia nelle materie di cui al comma 10 dell'art. 23-*bis* (come disposto nella versione originaria ed in quella vigente dell'art. 23-*bis*), sia per la determinazione delle soglie minime oltre le quali gli affidamenti «assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere» dell'AGCM (come disposto dal comma 4-*bis* nella versione vigente dell'art. 23-*bis*); *i)* gli





affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa cessano al 31 dicembre 2010 (versione originaria del comma 8 dell'art. 23-bis) o in date successive, a partire dal 31 dicembre 2011, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi (versione vigente del comma 8 dell'art. 23-bis); *l*) «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008 [...] devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio» (comma 1-ter, dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009).

1.2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, a sua volta, due gruppi di disposizioni di leggi regionali.

1.2.1. — Il primo gruppo di disposizioni censurate (ricorso n. 2 del 2009) è costituito dai commi 1, 4, 5, 6 e 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione della Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione dei rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 — Norme in materia ambientale). Detti commi stabiliscono: *a*) la competenza della Giunta regionale ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione per il servizio idrico integrato (comma 1); *b*) la competenza dell'Autorità d'ambito a provvedere all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs. n. 152/2006» (comma 4); *c*) la cessazione delle concessioni esistenti e il relativo regime transitorio degli affidamenti del servizio idrico integrato effettuati senza gara, attraverso il rinvio alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-bis, TUEL (commi 5 e 6); *d*) la competenza delle Autorità d'ambito territoriale ottimale a definire i contratti di servizio, gli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, il monitoraggio delle prestazioni, gli aspetti tariffari, la partecipazione dei cittadini e delle associazioni dei consumatori (comma 14).

1.2.2. — Il secondo gruppo di disposizioni censurate dallo Stato (ricorso n. 51 del 2010) è costituito dal comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania — Legge finanziaria anno 2010), il quale stabilisce la competenza della medesima Regione a disciplinare il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica ed a stabilire autonomamente sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio sia il termine di decadenza degli affidamenti in essere.

2. — Le Regioni hanno promosso questioni in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto, sesto comma, 118 e 119, sesto comma, e 120 della Costituzione. Ad integrazione del parametro costituito dal primo comma dell'art. 117 Cost., alcune Regioni, hanno evocato quali norme interposte: *a*) la Carta europea dell'autonomia locale (in specie gli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4), firmata, nell'ambito del Consiglio d'Europa, a Strasburgo il 15 ottobre 1985, e ratificata dalla legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985); *b*) il «diritto comunitario»; *c*) i «principi del diritto comunitario di libertà degli individui e di autonomia degli enti territoriali»; *d*) gli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In base alle prospettazioni delle ricorrenti, tali questioni possono essere distinte nei sette seguenti nuclei tematici, per i primi quattro dei quali, in considerazione della loro incidenza sull'intero tessuto normativo censurato, è opportuna una trattazione generale e preliminare. Le conclusioni cui si perverrà all'esito di tale trattazione costituiranno la base della decisione delle singole questioni, che saranno in séguito esaminate analiticamente.

Il primo nucleo tematico attiene alla ricostruzione del rapporto tra la disciplina dei SPL ricavabile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale e quella dettata con le disposizioni censurate. Tale ricostruzione è necessaria al fine di valutare le opposte prospettazioni delle parti, secondo le quali le particolari — e più restrittive rispetto alla legislazione italiana anteriore — condizioni fissate dal censurato comma 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (sia nella versione originaria che in quella vigente) per l'affidamento in house dei servizi pubblici locali, costituirebbero una obbligatoria applicazione (secondo la difesa dello Stato) oppure una violazione (secondo le ricorrenti) del diritto dell'Unione.

Il secondo nucleo tematico attiene all'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, si colloca la normativa denunciata: se — come afferma lo Stato — nell'ambito costituzionale della tutela della concorrenza, o di altra competenza esclusiva statale, oppure — come afferma la maggioranza delle ricorrenti — nell'ambito della materia dei servizi pubblici locali, di competenza regionale residuale; o ancora, come afferma la Regione Marche, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; o infine, come afferma la Regione Puglia, nell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute e alimentazione.



Il terzo nucleo tematico — nel caso in cui si ritenesse sussistere la competenza esclusiva statale per la tutela della concorrenza — attiene alla valutazione della censura secondo cui la normativa denunciata violerebbe il principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità ed adeguatezza, e, per l'effetto, lederebbe la sfera di competenza legislativa o regolamentare riservata alle Regioni a statuto ordinario.

Il quarto nucleo tematico attiene alla individuazione della competenza regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL, cioè del presupposto stesso per l'applicazione della normativa relativa a tali servizi. Tale problema, nella prospettiva della ricorrente Regione Marche, si pone anche nel caso in cui si ritenga che la suddetta normativa sia riconducibile alla materia della tutela della concorrenza e sia proporzionata ed adeguata.

Il quinto nucleo tematico ha per oggetto la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi, in relazione a quanto stabilito dal censurato art. 23-bis del d.l n. 112 del 2008, interpretato nel senso che la scelta dell'ente locale di procedere all'affidamento «in via ordinaria» dei SPL non è onerata di obblighi motivazionali analoghi a quelli previsti per l'affidamento «in deroga» (vale a dire, per l'affidamento in house).

Il sesto nucleo tematico riguarda l'asserita irragionevole diversità di disciplina fra il servizio idrico integrato e gli altri servizi pubblici locali.

Il settimo nucleo tematico attiene alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost. e alle seguenti norme interposte: *a*) per le questioni riguardanti la legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, l'art. 161, comma 4, lettera *c*), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nonché l'art. 23-bis, commi 2, 3, 8, 9 e 11, del decreto-legge n. 112 del 2008; *b*) per le questioni riguardanti la legge della Regione Campania n. 2 del 2010, gli artt. 141 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'art. 23-bis, commi 2, 3, 8, 9 e 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, il decreto-legge n. 135 del 2009, nonché l'art. 113 del TUEL.

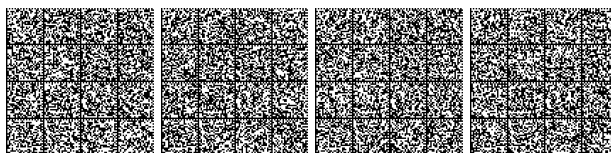
Tali questioni hanno per oggetto: *a*) l'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, si colloca la normativa regionale denunciata: se — come afferma lo Stato — nell'ambito costituzionale della tutela della concorrenza o tutela dell'ambiente oppure — come affermano le Regioni resistenti — della materia dei servizi pubblici locali (di competenza regionale residuale); *b*) la valutazione della sussistenza del denunciato contrasto tra la normativa regionale e le evocate norme interposte statali.

4. — Le predette questioni di legittimità costituzionale, là dove promosse nell'ambito di uno stesso ricorso unitamente ad altre, devono essere trattate separatamente da queste ultime, essendo opportuno procedere ad un esame distinto. I giudizi, così separati e delimitati nell'oggetto, devono quindi tra loro riunirsi, per essere congiuntamente trattati e decisi, in considerazione della parziale identità di materia delle norme censurate e delle questioni prospettate.

5. — Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della costituzione della Regione Campania nel giudizio relativo al ricorso n. 51 del 2010. Sostiene il ricorrente che detta costituzione è stata deliberata da un organo privo della relativa competenza, essendo stata adottata con decreto dirigenziale dell'avvocato coordinatore, su proposta del dirigente del settore contenzioso amministrativo e tributario e non dalla Giunta regionale.

L'eccezione è stata accolta da questa Corte con ordinanza pronunciata all'udienza del 5 ottobre 2010, sul rilievo che, a norma dell'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, «La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale [...], è promossa dal Presidente della Giunta» e, in tale competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità, deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono (nello stesso senso, l'ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010 e relativa al giudizio deciso con la sentenza n. 225 del 2010).

6. — Il primo dei sopra indicati nuclei tematici attiene — come si è visto — al rapporto tra le disposizioni censurate e la disciplina dei SPL desumibile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale. Secondo alcune ricorrenti, le suddette disposizioni, ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria ed internazionale, violano il primo comma dell'art. 117 Cost., là dove questo vincola la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Secondo la difesa dello Stato, invece, la stessa formulazione del comma 1 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 («le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria [...]») evidenzia che le disposizioni oggetto di censura, in particolare quelle relative all'affidamento in house dei servizi pubblici locali, costituiscono un'obbligatoria applicazione del diritto dell'Unione e non contrastano con la citata Carta europea dell'autonomia locale.



Nessuna di tali due opposte prospettazioni è condivisibile, perché le disposizioni censurate dalle ricorrenti non costituiscono né una violazione né un'applicazione necessitata della richiamata normativa comunitaria ed internazionale, ma sono semplicemente con questa compatibili, integrando una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare l'evocato primo comma dell'art. 117 Cost. Tale conclusione va argomentata procedendo al raffronto delle disposizioni censurate sia con la normativa comunitaria che con quella internazionale evocate a parametro interposto.

6.1. — In ambito comunitario non viene mai utilizzata l'espressione «servizio pubblico locale di rilevanza economica», ma solo quella di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (*ex multis*, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno «contenuto omologo», come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 272 del 2004. Lo stesso denunciato comma 1 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 — nel dichiarato intento di disciplinare i «servizi pubblici locali di rilevanza economica» per favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» — conferma tale interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di «servizi di interesse generale in ambito locale» di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria.

Entrambe le suddette nozioni, interna e comunitaria, fanno riferimento infatti ad un servizio che: *a*) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK Bundesverband, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44); *b*) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche «fini sociali») nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV). Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica.

Per quanto qui interessa, la disciplina comunitaria del SIEG e quella censurata del SPL divergono, invece, in ordine all'individuazione delle eccezioni alla suddetta regola. Occorre pertanto accertare se le differenze tra le due discipline siano tali da far venir meno, come sostengono le Regioni ricorrenti, la loro compatibilità. Tale accertamento, come si vedrà in seguito, avrà esito negativo.

Una prima differenza è rappresentata dalla gestione diretta del SPL da parte dell'autorità pubblica. La normativa comunitaria la ammette nel caso in cui lo Stato nazionale ritenga che l'applicazione delle regole di concorrenza (e, quindi, anche della regola della necessità dell'affidamento a terzi mediante una gara ad evidenza pubblica) ostacoli, in diritto od in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE; *ex plurimis*, sentenze della Corte di giustizia UEE 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle, punti 48 e 49, e 10 settembre 2009, C-573/07, Sea s.r.l.). In tale ipotesi l'ordinamento comunitario, rispettoso dell'ampia sfera discrezionale attribuita in proposito agli Stati membri, si riserva solo di sindacare se la decisione dello Stato sia frutto di un «errore manifesto». La censurata disciplina nazionale, invece, rappresenta uno sviluppo del diverso principio generale costituito dal divieto della gestione diretta del SPL da parte dell'ente locale; divieto introdotto dai non censurati art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002) e art. 14 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Da quanto precede, è dunque evidente che: *a*) la normativa comunitaria consente, ma non impone, agli Stati membri di prevedere, in via di eccezione e per alcuni casi determinati, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale; *b*) lo Stato italiano, facendo uso della sfera di discrezionalità attribuitagli dall'ordinamento comunitario al riguardo, ha effettuato la sua scelta nel senso di vietare di regola la gestione diretta dei SPL ed ha, perciò, emanato una normativa che pone tale divieto.

Una seconda differenza riguarda l'affidamento della gestione del servizio alle società miste, cioè con capitale in parte pubblico ed in parte privato (cosiddetto PPP, partenariato pubblico e privato). La normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario) alle società





miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio «industriale» e non meramente «finanziario» (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della partecipazione del socio privato. Il testo originario dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 non prevede una disciplina specifica per tale tipo di affidamento e dà per scontato che la suddetta modalità di scelta del socio rientri nella regola comunitaria dell'affidamento mediante gara ad evidenza pubblica, restando irrilevante che tale gara abbia ad oggetto la scelta del socio privato invece dell'affidatario. La disciplina interna e quella comunitaria sul punto sono, dunque, identiche. Anche il testo vigente dello stesso art. 23-*bis* è conforme alla normativa comunitaria, nella parte in cui consente l'affidamento diretto della gestione del servizio, «in via ordinaria», ad una società mista, alla doppia condizione che la scelta del socio privato «avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica» e che a tale socio siano attribuiti «specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio» (cosiddetta gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto: scelta del socio e attribuzione degli specifici compiti operativi). La stessa nuova formulazione dell'art. 23-*bis* si discosta, però, dal diritto comunitario nella parte in cui pone l'ulteriore condizione, al fine del suddetto affidamento diretto, che al socio privato sia attribuita «una partecipazione non inferiore al 40 per cento». Tale misura minima della partecipazione (non richiesta dal diritto comunitario, come sopra ricordato, ma neppure vietata) si risolve in una restrizione dei casi eccezionali di affidamento diretto del servizio e, quindi, la sua previsione perviene al risultato di far espandere i casi in cui deve essere applicata la regola generale comunitaria di affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Ne consegue, anche in questo caso, la piena compatibilità della normativa interna con quella comunitaria.

Una terza differenza attiene alle ipotesi di affidamento diretto del servizio «in deroga» alle ipotesi di affidamento in via ordinaria (versione originaria dell'art. 23-*bis*), che si identificano nella gestione denominata in house (come chiarito dalla versione vigente dello stesso art. 23-*bis*). Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di «contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'in house providing un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'in house contract configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la *longa manus* del primo. Nondimeno, la giurisprudenza comunitaria non pone ulteriori requisiti per procedere a tale tipo di affidamento diretto, ma si limita a chiarire via via la concreta portata delle suddette tre condizioni. Viceversa, il legislatore nazionale, nella versione vigente dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, non soltanto richiede espressamente, per l'affidamento diretto in house, la sussistenza delle suddette tre condizioni poste dal diritto comunitario, ma esige il concorso delle seguenti ulteriori condizioni: a) una previa «pubblicità adeguata» e una motivazione della scelta di tale tipo di affidamento da parte dell'ente in base ad un'«analisi di mercato», con successiva trasmissione di una «relazione» dall'ente affidante alle autorità di settore, ove costituite (testo originario dell'art. 23-*bis*), ovvero all'AGCM (testo vigente dell'art. 23-*bis*), per un parere preventivo e obbligatorio, ma non vincolante, che deve essere reso entro 60 giorni dalla ricezione; b) la sussistenza di «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» (commi 3 e 4 del testo originario dell'art. 23-*bis*), ovvero di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» (commi 3 e 4 del testo vigente del medesimo art. 23-*bis*), «non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». Siffatte ulteriori condizioni, sulle quali si appuntano particolarmente le censure delle ricorrenti, si risolvono in una restrizione delle ipotesi in cui è consentito il ricorso alla gestione in house del servizio e, quindi, della possibilità di derogare alla regola comunitaria concorrenziale dell'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica. Ciò comporta, evidentemente, un'applicazione più estesa di detta regola comunitaria, quale conseguenza di una precisa scelta del legislatore italiano. Tale scelta, proprio perché reca una disciplina pro concorrenziale più rigorosa rispetto a quanto richiesto dal diritto comunitario, non è da questo imposta — e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., come sostenuto dallo Stato —, ma neppure si pone in contrasto — come sostenuto, all'opposto, dalle ricorrenti — con la citata normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri. È infatti innegabile l'esistenza di un «margine di apprezzamento» del legislatore nazionale rispetto a principi di tutela, minimi ed indefettibili, stabiliti dall'ordinamento comunitario con riguardo ad un valore ritenuto meritevole di specifica protezione, quale la tutela della concorrenza «nel» mercato e «per» il mercato. Ne deriva, in particolare, che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali — come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici — di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario. L'identità del «verso» delle discipline interna e comunitaria esclude, pertanto, ogni contrasto od incompatibilità anche per quanto riguarda la indicata terza differenza.





6.2. — Per quanto attiene alla dedotta violazione della Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge n. 439 del 1989, alcune ricorrenti deducono che le disposizioni censurate si pongono in contrasto con i seguenti articoli della Carta: *a)* art. 3, comma 1, secondo cui, «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; *b)* art. 4, comma 2, secondo cui «le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità»; *c)* art. 4, comma 4, secondo cui «le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali» e «possono essere messe in causa o limitate da un'altra autorità, centrale o regionale, solamente nell'ambito della legge». La violazione della suddetta convenzione internazionale deriverebbe, secondo la prospettazione delle ricorrenti, dalla lesione dell'autonomia dell'ente pubblico garantita dal parametro evocato. Lesione, questa, che sarebbe determinata dall'introduzione di vincoli e specifici aggravii procedurali in ordine alla scelta, da parte degli enti pubblici, di assumere essi stessi la gestione diretta del servizio idrico integrato, cioè di una delle funzioni fondamentali dei Comuni.

Il denunciato contrasto con detta Carta non sussiste per le seguenti ragioni.

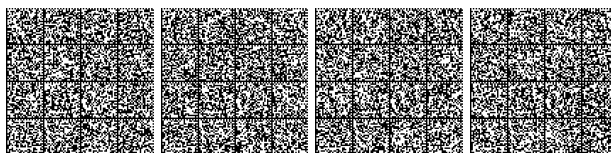
Innanzitutto, va rilevato che — secondo quanto esposto *supra* al punto 6.1. — già l'art. 35 della legge n. 448 del 2001, nel sostituire l'art. 113 TUEL, aveva escluso per i servizi pubblici locali «di rilevanza industriale» (secondo la definizione dell'epoca; poi definiti «di rilevanza economica» per effetto dell'art. 14 del decreto-legge n. 269 del 2003, modificativo, appunto, dell'art. 113 TUEL) ogni gestione diretta, in economia oppure tramite aziende speciali, da parte dell'ente pubblico. Lo stesso art. 35, al comma 8, aveva altresì imposto alle aziende speciali esistenti di trasformarsi in società di capitali entro il 31 dicembre 2002. L'esclusione della gestione diretta non è dunque innovativamente disposta, ma solo mantenuta, dall'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, con la conseguenza che il denunciato contrasto con la Carta non è ipotizzabile rispetto alle norme censurate, ma solo, eventualmente, rispetto ai suddetti non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003.

In secondo luogo, va osservato che le ricorrenti prospettano la censura muovendo dal dichiarato presupposto che il servizio idrico costituisca una delle funzioni fondamentali dell'ente pubblico ed assumono che tali funzioni siano specificamente tutelate dalla Carta. Tuttavia, proprio tale presupposto è privo di fondamento, perché, come questa Corte ha più volte affermato, detto servizio non costituisce funzione fondamentale dell'ente locale (sentenze n. 307 del 2009 e n. 272 del 2004).

In terzo luogo, va evidenziato che gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1 dell'evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che «le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge», con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze.

7. — Il secondo nucleo tematico delle questioni proposte attiene all'individuazione della sfera di competenza in cui, secondo la Costituzione, deve collocarsi la normativa denunciata. In particolare, questa Corte è chiamata a verificare se tale normativa rientra nell'ambito costituzionale della competenza esclusiva statale e, segnatamente, della tutela della concorrenza; o di quello della competenza regionale residuale e, segnatamente, della materia dei servizi pubblici locali; o, ancora, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; o, infine, se si tratti di un'ipotesi di concorso di competenze.

In proposito, va ribadito che — come questa Corte ha più volte affermato — la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: *a)* non è riferibile alla competenza legislativa statale in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), perché riguarda, appunto, i servizi di rilevanza economica e non attiene, comunque, alla determinazione di livelli essenziali (sentenza n. 272 del 2004); *b)* non può essere ascritta neppure all'ambito delle «funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), perché «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicitazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale» (sentenza n. 272 del 2004) e, quindi, «non riguarda [...] profili funzionali degli enti locali» (sentenza n. 307 del 2009, al punto 6.1.); *c)* va ricondotta, invece, all'ambito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, «tutela della concorrenza», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato (*ex plurimis*, sentenze n. 314, n. 307, n. 304 e n. 160 del 2009; n. 326 del 2008; n. 401 del 2007; n. 80 e n. 29 del 2006; n. 272 del 2004). Di conseguenza, con riguardo alla concreta disciplina censurata, la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza (sentenze n. 142 del 2010, n. 246 e n. 148 del 2009, n. 411 e n. 322 del 2008).



Tali conclusioni risultano avvalorate dalla «nozione comunitaria di concorrenza», che si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., anche per il tramite del primo comma dello stesso art. 117 e dell'art. 11 Cost.; nozione richiamata anche dall'art. 1, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato). Secondo tale nozione, la concorrenza presuppone «la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi» (sentenza n. 401 del 2007). Essa pertanto — come affermato in numerose pronunce di questa Corte (sentenze n. 270, n. 232 e n. 45 del 2010; n. 314 del 2009 e n. 148 del 2009; n. 63 del 2008; n. 430 e n. 401 del 2007; n. 272 del 2004) — può essere tutelata mediante tipi diversi di interventi regolatori, quali: 1) «misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che influiscono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati» (misure antitrust); 2) misure legislative di promozione, «che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (per lo più dirette a tutelare la concorrenza «nel» mercato); 3) misure legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (dirette a tutelare la concorrenza «per» il mercato).

Nell'ambito di tali misure e, in particolare, di quelle al punto 3), rientra espressamente la previsione di procedure concorsuali competitive di evidenza pubblica volte — come quelle di specie — a garantire il rispetto, per un verso, dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza e, per l'altro, delle regole dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività dei pubblici poteri, al fine di assicurare la piena attuazione degli interessi pubblici in relazione al bene o al servizio oggetto dell'aggiudicazione.

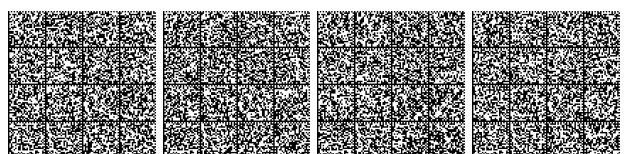
Anche tali rilievi, basati sul diritto comunitario, confermano pertanto che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali rientra nella materia «tutela della concorrenza» e che la concreta disciplina in esame prevale su altre competenze (sentenze n. 270 del 2010; n. 307 e n. 283 del 2009; n. 320 e n. 51 del 2008; n. 430 e n. 401 del 2007; n. 272 del 2004).

Con riferimento, poi, allo specifico settore del servizio idrico integrato, questa Corte — in applicazione dei suddetti principi e scrutinando la disciplina della determinazione della tariffa d'ambito territoriale ottimale — ha stabilito che la normativa riguardante l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito e alla determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di price cap (art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006) attiene all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali competenze regionali, che ne risultano così corrispondentemente limitate. Ciò in quanto tale disciplina, finalizzata al superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, consente la razionalizzazione del mercato ed è quindi diretta a garantire la concorrenzialità e l'efficienza del mercato stesso (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010; n. 246 del 2009). Nella citata sentenza n. 246 del 2009 è stato ulteriormente precisato che la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso, disciplinate dall'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, sono da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale, trattandosi di regole «dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima».

In conclusione, secondo la giurisprudenza di questa Corte, le regole che concernono l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica — ivi compreso il servizio idrico — ineriscono essenzialmente alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

8. — Il terzo nucleo tematico, posto dalle questioni promosse dalle Regioni in ordine alle censurate discipline sia a regime che transitorie, attiene al principio di ragionevolezza. Al riguardo, le ricorrenti richiamano la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'esercizio della potestà normativa esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza è legittimo — in particolare, in caso di concorso con competenze regionali — alla condizione del rispetto, da parte del legislatore statale, del principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adeguatezza (sentenza n. 272 del 2004, cui possono aggiungersi le sentenze n. 148 del 2009; n. 326 del 2008; n. 452 e n. 401 del 2007; n. 345, n. 272 del 2004).

8.1. — Per quanto riguarda la disciplina a regime, alcune ricorrenti assumono che essa, anche se ascrivibile alla materia «tutela della concorrenza», lede comunque la competenza residuale innominata delle Regioni in materia di servizi pubblici locali. In particolare, le ricorrenti deducono che la normativa censurata, nella parte in cui limita i casi in cui è consentito l'affidamento diretto in house, non è ragionevole, proporzionale o adeguata, perché: *a*) è normativa autoapplicativa e di dettaglio; *b*) pone vincoli ulteriori — e perciò ingiustificati — rispetto a quelli previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in house.



Nessuno di tali rilievi è condivisibile.

8.1.1. – Quanto al primo rilievo, va qui ribadita la giurisprudenza costituzionale, per la quale l’emanazione, nell’esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, di una norma autoapplicativa e di dettaglio non integra alcuna violazione dei criteri di riparto costituzionale delle competenze legislative. Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato (sentenze n. 232 del 2010 e n. 430 del 2007, in materia di tutela della concorrenza; analogamente, sentenza n. 255 del 2010, in materia di sistema tributario dello Stato) che: *a)* «l’attribuzione delle misure [a tutela della concorrenza] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l’inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano»; *b)* una volta ricondotta una norma nell’ambito della «tutela della concorrenza», «non si tratta [...] di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni, ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all’accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale».

Neppure può affermarsi — come sostenuto da alcune ricorrenti — che le norme sull’affidamento e le modalità di gestione dei servizi pubblici locali sono di per sé irragionevoli, perché intervengono in materia di tutela della concorrenza con discipline di dettaglio e autoapplicative. Infatti questa Corte ha più volte rilevato che è ragionevole che norme in materia di tutela della concorrenza, al fine di meglio tutelare le finalità pro concorrenziali loro proprie, possano essere dettagliate ed autoapplicative (sentenze n. 148 del 2009; n. 320 del 2008; n. 431 del 2007).

8.1.2. – Quanto al secondo profilo, non può accogliersi l’assunto delle ricorrenti, secondo cui l’unica disciplina della concorrenza che possa considerarsi proporzionale e adeguata è quella che non pone limiti (che non siano quelli evidenziati dalla giurisprudenza comunitaria) all’affidamento in house di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Al riguardo, va innanzitutto osservato che non appare irragionevole, anche se non costituzionalmente obbligata, una disciplina, quale quella di specie, intesa a restringere ulteriormente — rispetto al diritto comunitario — i casi di affidamento diretto in house (cioè i casi in cui l’affidatario costituisce la *longa manus* di un ente pubblico che lo controlla pienamente e totalmente). Come si è osservato al punto 6.1., tale normativa si innesta coerentemente in un sistema normativo interno in cui già vige il divieto della gestione diretta mediante azienda speciale o in economia (introdotto dai non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003) e nel quale, pertanto, i casi di affidamento in house, quale modello organizzativo succedaneo della (vietata) gestione diretta da parte dell’ente pubblico, debbono essere eccezionali e tassativamente previsti.

In secondo luogo, va rilevato che le norme censurate dalle ricorrenti non possono essere considerate sproporzionate od inadeguate solo perché, attraverso la riduzione delle ipotesi di eccezionale affidamento diretto dei servizi pubblici locali, rafforzano la generale regola pro concorrenziale, prescelta dal legislatore, che impone l’obbligo di procedere all’affidamento solo mediante procedure competitive ad evidenza pubblica. La possibilità, secondo l’ordinamento comunitario, di affidamenti in house anche in casi in cui detti affidamenti sono vietati dalle denunciate disposizioni nazionali non rende queste ultime irragionevoli in relazione agli indicati profili, perché — come messo in evidenza sempre al punto 6.1. — l’ordinamento comunitario, in tema di tutela della concorrenza e, in particolare, in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici, costituisce solo un minimo inderogabile per il legislatore degli Stati membri e, pertanto, non osta a che la legislazione interna disciplini più rigorosamente, nel senso di favorire l’assetto concorrenziale di un mercato, le modalità di tale affidamento. Pertanto, il legislatore nazionale ha piena libertà di scelta tra una pluralità di discipline ugualmente legittime.

In terzo luogo, deve essere sottolineato che la normativa censurata non impedisce del tutto all’ente pubblico la gestione di un servizio locale di rilevanza economica, negandogli ogni possibilità di svolgere la sua «speciale missione» pubblica (come si esprime il diritto comunitario), ma trova, tra i molti possibili, un punto di equilibrio rispetto ai diversi interessi operanti nella materia in esame. In proposito, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la sfera di autonomia privata e la concorrenza non ricevono «dall’ordinamento una protezione assoluta» e possono, quindi, subire limitazioni ed essere sottoposte al coordinamento necessario «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006; analogamente, ordinanza n. 162 del 2009). La stessa giurisprudenza ha tuttavia evidenziato che «una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all’assetto concorrenziale del mercato garantito» ha carattere «derogatorio e per ciò stesso eccezionale» e deve costituire «la sola misura in grado di garantire al giusto la tutela di quegli interessi» (sentenza n. 270 del 2010). Nella specie, intendendo contemperare la regola della massima tutela della concorrenza con le eccezioni derivanti dal perseguimento della speciale missione pubblica da parte dell’ente locale, il legislatore ha in effetti ponderato due diversi interessi: da un lato, quello generale alla tutela della concorrenza; dall’altro, quello specifico degli enti locali a gestire il SPL (tramite l’affidamento in house) nell’ipotesi in cui sia «efficace ed utile» il





ricorso al mercato e non solo quando esso non sia possibile. Il bilanciamento tra tali interessi è stato attuato, in concreto, in modo non irragionevole, per un verso, consentendo alle società a capitale (interamente o parzialmente) pubblico, quando non ricorrano le condizioni per l'affidamento diretto, di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio, al pari di ogni altro imprenditore o società (comma 1 dell'art. 23-bis); per altro verso, limitando l'affidamento in house alle ipotesi in cui, pur in presenza di un SPL di rilevanza economica, il ricorso al mercato per la gestione del servizio non è «efficace e utile» (comma 2 dell'art. 23-bis). Ciò è confermato dal comma 2 dell'art. 3 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il quale stabilisce espressamente che le «società a capitale interamente pubblico possono partecipare alle procedure competitive ad evidenza pubblica di cui all'articolo 23-bis, comma 2, lettera a), sempre che non vi siano specifici divieti previsti dalla legge».

8.2. — Tali conclusioni relative alla disciplina a regime influiscono sulla soluzione della questione posta dalle ricorrenti circa l'adeguatezza e la proporzionalità – dunque, la ragionevolezza – del regime transitorio stabilito dalla normativa denunciata.

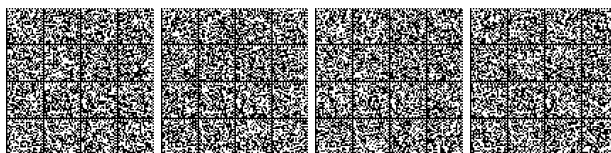
La relativa censura non può essere accolta, oltre che per le considerazioni generali svolte nel punto precedente, anche per i seguenti ulteriori argomenti, concernenti specificamente la disciplina transitoria.

Al riguardo, anche a non voler considerare che, in caso di successione di leggi, il legislatore ha ampia discrezionalità di modulare nel tempo la disciplina introdotta, con l'unico limite della ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenza n. 376 del 2008; ordinanze n. 40 del 2009 e n. 9 del 2006), va comunque rilevato che, nel caso di specie, il margine temporale concesso dalla normativa censurata per la cessazione degli affidamenti diretti esistenti è congruo e proporzionato all'entità ed agli effetti delle modifiche normative introdotte e, dunque, ragionevole. A tale conclusione si perviene agevolmente considerando la seguente successione cronologica delle disposizioni di legge oggetto di censura. Con riferimento al servizio idrico integrato, il comma 8 del testo originario dell'art. 23-bis (entrato in vigore il 22 agosto 2008) prevedeva la cessazione alla data del 31 dicembre 2010 delle concessioni per le quali non sussistevano le peculiari caratteristiche di cui al comma 3. Con riferimento ai settori diversi dal servizio idrico integrato, lo stesso comma demandava la fissazione di una disciplina transitoria ai regolamenti di delegificazione da adottare ai sensi della lettera e) del comma 10, ma che non sono stati mai emanati. Il vigente comma 8 dell'art. 23-bis (entrato in vigore il 26 settembre 2009) disciplina ora il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto previsto dai commi 2 e 3 dello stesso articolo, con una cadenza differenziata, a seconda delle varie ipotesi, a partire dal 31 dicembre 2010 e sino al 31 dicembre 2012, termine, quest'ultimo, successivamente modificato, a decorrere dal 25 novembre 2009, in quello del 31 dicembre 2015. Tali ampi margini temporali assicurano una concreta possibilità di attenuare le conseguenze economiche negative della cessazione anticipata della gestione e, pertanto, escludono la possibilità di invocare quell'incolpevole affidamento del gestore nella durata naturale del contratto di servizio che, solo, potrebbe determinare una possibile irragionevolezza della norma.

9. — Il quarto tema generale posto dalle questioni promosse, da trattare in via preliminare, attiene all'individuazione della competenza legislativa regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL. Infatti, una volta accertato che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientra nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, resta ancora da verificare se allo Stato competa, in via esclusiva, anche il potere di indicare le condizioni per le quali debba ritenersi sussistente detta «rilevanza economica» oppure se la decisione di attribuire al servizio locale una siffatta qualificazione sia riservata, dal diritto comunitario o comunque dalla Costituzione, alla Regione od all'ente locale.

A tal fine è necessario, innanzitutto, valutare la portata della nozione di «rilevanza economica» nel sistema della normativa statale sui SPL; successivamente, individuare il fondamento costituzionale di tale nozione e, infine, trarre le conclusioni in ordine alla competenza a determinare la sussistenza dell'indicata «rilevanza».

9.1. — Quanto al primo profilo, va osservato che né il censurato art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, in entrambe le sue versioni, né l'art. 113 TUEL, nel disciplinare l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali «di rilevanza economica», forniscono una esplicita definizione di tale «rilevanza». Tuttavia, lo stesso art. 23-bis fornisce all'interprete alcuni elementi utili per giungere a tale definizione, precisando che: a) l'articolo ha come fine (tra l'altro) di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti «gli operatori economici interessati alla gestione di servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» (comma 1); b) la presenza di situazioni tali da non permettere — in relazione alle caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento — «un efficace ed utile ricorso al mercato del servizio», non rende il servizio stesso privo di rilevanza economica, ma ne consente solo l'affidamento della gestione con modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (comma 3); c) la «rilevanza economica» dei servizi non ha nulla a che vedere con le soglie





oltre le quali gli affidamenti dei medesimi servizi «assumono rilevanza» ai fini dell'espressione del parere preventivo che l'AGCM deve rendere in ordine alla scelta dell'ente locale di affidare la gestione di un servizio pubblico «di rilevanza economica» secondo modalità derogatorie rispetto a quelle ordinarie (commi 4 e 4-bis, nella versione vigente).

Dall'evidente omologia posta da tale articolo tra «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e «servizi pubblici di interesse generale in ambito locale» si desume, innanzitutto, che la nozione di «servizio pubblico locale di rilevanza economica» rimanda a quella, più ampia, di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), impiegata nell'ordinamento comunitario e già esaminata al punto 6. Del resto, questa Corte, con la sentenza n. 272 del 2004, aveva già sottolineato l'omologia esistente anche tra la nozione di «rilevanza economica», utilizzata nell'art. 113-bis TUEL (relativo ai servizi pubblici locali «privi di rilevanza economica») e dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla stessa sentenza), e quella comunitaria di «interesse economico generale», interpretata anche dalla Commissione europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003. In particolare, secondo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, per «interesse economico generale» si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell'esercizio di un'attività economica, cioè di una «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato», anche potenziale (sentenza Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione c. Italia, e Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, § 2.3, punto 44) e, quindi, secondo un metodo economico, finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi. Si tratta dunque di una nozione oggettiva di interesse economico, riferita alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente, reale o potenziale.

Se si ragiona sulla base di una siffatta ampia nozione comunitaria di interesse economico, è agevole rilevare che gli indici empirici di tale interesse — come lo scopo lucrativo, l'assunzione dei rischi dell'attività, l'incidenza del finanziamento pubblico — talvolta impiegati dalla Corte di giustizia UE (sentenza 22 maggio 2003, C-18/2001, Korhonen e.a.) e richiamati anche da questa Corte (sentenza n. 272 del 2004) possono essere utili solo con riferimento ad un servizio già esistente sul mercato, per accertare se l'attività svolta sia da considerare economica. Ciò però non significa che l'economicità dell'interesse si debba determinare *ex post*, esclusivamente in base a tali indici, e cioè a séguito di una scelta discrezionale dell'ente locale competente circa le modalità di gestione del servizio. Al contrario, nel diverso caso in cui si debba immettere nel mercato un servizio pubblico — e, quindi, si debba accertare se e come applicare le regole concorrenziali e concorsuali comunitarie per l'affidamento della sua gestione — occorre necessariamente prendere in considerazione la possibilità dell'apertura di un mercato, obiettivamente valutata secondo un giudizio di concreta realizzabilità, a prescindere da ogni soggettiva determinazione dell'ente al riguardo. È vero che il diritto comunitario lascia qualche spazio in materia alla scelta degli Stati membri, riservando loro, sia pure in via di eccezione, il potere di derogare alle regole del Trattato relative alla concorrenza e agli aiuti di Stato, ove tali regole — salvo errori manifesti da parte degli Stati stessi — siano ritenute ostative al perseguimento della speciale missione e delle finalità sociali del servizio. Tuttavia, il potere di deroga presuppone la sussistenza dell'interesse economico del servizio stesso, esercitandosi tale potere proprio nell'ambito dei SIEG, e cioè di servizi che sono, per definizione ed obiettivamente, di «interesse economico» perché idonei ad influenzare un assetto concorrenziale in atto o *in fieri*.

Analogamente a quanto visto a proposito del diritto comunitario, le disposizioni censurate non fanno esclusivo riferimento ad un servizio locale operante in un mercato già esistente, ma riguardano servizi dotati di mera «rilevanza» economica e, quindi, anche servizi ancora da organizzare e da immettere sul mercato. Infatti, esse, in armonia con l'indicata nozione comunitaria di interesse economico, evidenziano le due seguenti fondamentali caratteristiche della nozione di «rilevanza» economica: *a)* che l'immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale, nel senso che, per l'applicazione dell'art. 23-bis, è condizione sufficiente che il gestore possa immettersi in un mercato ancora non esistente, ma che abbia effettive possibilità di aprirsi e di accogliere, perciò, operatori che agiscano secondo criteri di economicità; *b)* che l'esercizio dell'attività avvenga con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici).

Tale impostazione — consequenziale alla scelta legislativa di promuovere la concorrenza “per” il mercato della gestione dei servizi — emerge nettamente, in particolare, dai commi 3, 4 e 4-bis, dell'art. 23-bis, i quali possono essere interpretati soltanto nel senso che i servizi pubblici locali non cessano di avere «rilevanza economica» per il solo fatto che sia formulabile una prognosi di inefficacia o inutilità del semplice ricorso al mercato, con riferimento agli obiettivi pubblici perseguiti dall'ente locale. Evidentemente, anche per il legislatore nazionale, come per quello comunitario, la rilevanza economica sussiste pure quando, per superare le particolari difficoltà del contesto territoriale di riferimento e garantire prestazioni di qualità anche ad una platea di utenti in qualche modo svantaggiati, non sia sufficiente l'automaticità del mercato, ma sia necessario un pubblico intervento o finanziamento compensativo degli obblighi di servizio pubblico posti a carico del gestore, sempre che sia concretamente possibile creare un «mercato a monte», e cioè un



mercato «in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi» agli utenti (così — si è visto al punto 6.1. — si esprime la Commissione europea nel citato Libro verde al punto 44).

Dall'evidenziata portata oggettiva delle nozioni in esame e dalla indicata sufficienza di un mercato solo potenziale consegue l'erroneità delle interpretazioni volte a dare alle medesime nozioni un carattere meramente soggettivo e, in particolare, di quell'interpretazione — fatta propria da alcune ricorrenti — secondo cui si avrebbe rilevanza economica solo alla duplice condizione che un mercato del servizio sussista effettivamente e che l'ente locale decida a sua discrezione di finanziare il servizio con gli utili ricavati dall'esercizio di impresa in quel mercato.

9.2. — Quanto al secondo profilo da esaminare, relativo al fondamento costituzionale della legge statale che fissa il contenuto della suddetta nozione oggettiva di «rilevanza economica», va preso atto che detta nozione, al pari di quella omologa di «interesse economico» propria del diritto comunitario, va utilizzata, nell'ambito della disciplina del mercato dei servizi pubblici, quale criterio discrezionale per l'applicazione delle norme concorrenziali e concorsuali comunitarie in materia di affidamento della gestione di tali servizi (come, del resto, esplicitamente affermato dal comma 1 dell'art. 23-*bis*). Ne deriva che, proprio per tale suo ambito di utilizzazione, la determinazione delle condizioni di rilevanza economica è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza», ai sensi del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. Poiché l'ordinamento comunitario esclude che gli Stati membri, ivi compresi gli enti infrastatali, possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza dell'interesse economico del servizio, conseguentemente il legislatore statale si è adeguato a tale principio dell'ordinamento comunitario nel promuovere l'applicazione delle regole concorrenziali e ha escluso che gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza della rilevanza economica del servizio (rilevanza che, come più volte sottolineato, corrisponde per il diritto interno all'interesse economico considerato dal diritto comunitario).

10. — Alla luce dei nuclei tematici evidenziati al punto 2., occorre ora esaminare le singole questioni proposte dalle Regioni ricorrenti.

A tale proposito, va preliminarmente rilevato che, quanto ai ricorsi delle Regioni aventi ad oggetto il testo vigente dell'art. 23-*bis*, l'Avvocatura generale dello Stato ha formulato due eccezioni di inammissibilità.

10.1. — In primo luogo si eccepisce, in via generale, che «la Regione non può lamentare genericamente l'illegittimità costituzionale di leggi statali, ovvero la contrarietà delle stesse all'ordinamento comunitario senza indicare specificamente la lesione di una competenza ad essa attribuita».

L'eccezione deve essere rigettata per la sua genericità, in quanto lo Stato non specifica a quali delle questioni sollevate dalle Regioni si riferisca.

10.2. — La difesa dello Stato afferma, in secondo luogo, che, «in riferimento alle questioni *ex adverso* sollevate sulla mancata e/o inesatta applicazione dei principi comunitari in materia di servizi pubblici locali, si ritiene che la doglianza sia mal posta in termini di incostituzionalità», in quanto, «qualora codesta Corte dovesse ravvisare l'esigenza di assicurare una uniforme interpretazione del diritto comunitario, la questione, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, dovrebbe essere preventivamente oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE».

L'eccezione deve essere rigettata, perché nei giudizi principali le Regioni possono sempre porre alla Corte questioni di costituzionalità nelle quali siano evocate, quali parametri interposti, norme di diritto comunitario. Spetterà semmai alla Corte costituzionale — come precisato nella sentenza n. 102 del 2008 e nell'ordinanza n. 103 del 2008 — effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia nel caso in cui ritenga che l'interpretazione del diritto comunitario non sia chiara. Peraltro, nel caso di specie — come visto al punto 6. — l'interpretazione delle disposizioni comunitarie evocate dalle ricorrenti quali parametri interposti di legittimità costituzionale è sufficientemente chiarita, nel senso che esse non ostano alla normativa censurata, dalla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia UE già citata.

11. — Le questioni riconducibili al primo dei sopra indicati nuclei tematici (trattato al punto 6.) — che attiene al rapporto tra le disposizioni censurate e la disciplina dei SPL desumibile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale — sono poste dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna, Umbria, Piemonte, Toscana. La Regione Marche propone una questione che involge, allo stesso tempo, sia tale nucleo tematico sia il quarto dei nuclei tematici (analizzato al punto 9.), relativo alla determinazione della rilevanza economica dei SPL.

11.1. — La Regione Piemonte impugna i commi 1, 2 e 3 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008), e i commi 2, 3 e 4 dello stesso art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 (ricorso n. 16 del 2010), nonché il comma 1-*ter* dello stesso art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., sostenendo che il diritto comunitario non consente che il legislatore nazionale spinga la tutela della concorrenza fino a comprimere il «principio di libertà degli individui o di autonomia — del pari costituzionale — degli enti territoriali (artt. 5, 117, 118, Cost.) di mantenere la capacità di operare ogni qualvolta fanno la scelta che ritengono più opportuna: cioè se fruire dei vantaggi economici offerti dal mercato dei produttori oppure se procedere a modellare una propria struttura capace di diversamente configurare l'offerta delle prestazioni di servizio pubblico».

La questione è inammissibile perché generica



Infatti, la ricorrente, limitandosi a richiamare il diritto comunitario nel suo complesso, non specifica le norme comunitarie da utilizzare come parametri interposti. E ciò, a prescindere dal fatto che il diritto comunitario consente in ogni caso al legislatore interno di prevedere limitazioni dell'affidamento diretto più estese di quelle comunitarie (che consistono solamente nella totale partecipazione pubblica, nel cosiddetto "controllo analogo", nella preponderanza dell'attività svolta in favore dell'ente controllante). Come si è visto al punto 6.1., esso infatti, nel prevedere solo regole "minime" pro concorrenziali, lascia al legislatore nazionale un ampio margine di apprezzamento, con la conseguenza che nelle ipotesi — come quella di specie — in cui quest'ultimo prevede condizioni ulteriori aventi lo stesso "verso" del diritto comunitario, deve escludersi il prospettato contrasto.

11.2. — Le Regioni Toscana ed Emilia-Romagna impugnano diversi commi dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 per violazione del diritto comunitario.

11.2.1. — In particolare, la Regione Toscana censura i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, primo, secondo e quarto comma, Cost., affermando che l'ordinamento comunitario ammette espressamente la possibilità di fornire i servizi pubblici con un'organizzazione propria, in alternativa all'affidamento ad imprese terze, con la conseguenza che le disposizioni censurate non trovano fondamento né nella riserva costituzionale alla legislazione statale esclusiva della materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), né nella disciplina comunitaria.

La stessa Regione censura anche il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, il quale prevede che gli affidamenti diretti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa cessano in date successive, a partire dal 31 dicembre 2011, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi. Per la ricorrente, tale comma viola l'art. 117, primo, comma Cost., perché, nella parte in cui impone al 31 dicembre 2011 la cessazione di tutte le gestioni in house si pone in contrasto con il diritto comunitario, che invece consente la prosecuzione di tali gestioni.

La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) impugna, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., lo stesso comma 8, lamentando che «nel diritto comunitario il modello organizzativo dell'autoproduzione dei servizi attraverso affidamenti in house è stato ritenuto in linea con i principi del Trattato, tra cui, come noto, vi è quello della tutela e promozione della concorrenza».

Le questioni sono inammissibili per genericità, in quanto le ricorrenti non specificano le norme comunitarie che sarebbero state violate, e per perplessità, in quanto le stesse ricorrenti affermano che l'ordinamento comunitario consente e non impone agli enti locali di continuare a fornire i servizi pubblici attraverso le gestioni in house già in essere. E ciò, a prescindere dal fatto che, per le ragioni esposte ai punti 6.1. e 11.1., il diritto comunitario consente in ogni caso al legislatore interno di prevedere limitazioni dell'affidamento diretto più estese di quelle comunitarie.

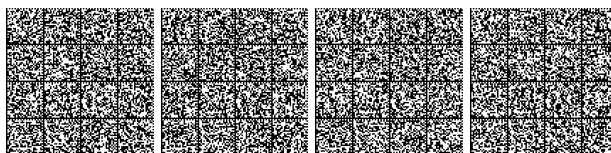
11.2.2. — La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) impugna, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., il comma 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, anche sotto un diverso profilo.

Afferma la ricorrente che il diritto comunitario prevede che la società in house sia tenuta a svolgere a favore degli enti di riferimento solo l'attività prevalente, ben potendo destinare l'attività residua anche al mercato, mentre «la norma in questione trasforma il concetto di "prevalenza" dell'attività in "attività esclusiva", costringendo il soggetto titolare dell'affidamento diretto (non solo in house provider) a svolgere la propria attività esclusivamente nei confronti degli enti affidanti».

La questione è inammissibile per genericità, in quanto la ricorrente non specifica le norme comunitarie che sarebbero state violate. E ciò, a prescindere dal fatto che, per le ragioni esposte ai punti 6.1. e 11.1., il diritto comunitario consente in ogni caso al legislatore interno di prevedere limitazioni dell'affidamento diretto più estese di quelle comunitarie.

11.3. — Lo stesso comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, è impugnato anche dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria, in riferimento all'art. 117, primo comma Cost., «per contrasto con la Carta europea dell'autonomia locale».

La questione è inammissibile per genericità, in quanto le ricorrenti non specificano quali disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale sarebbero state violate.



11.4. — Come sopra accennato, la Regione Marche solleva una questione ascrivibile, nello stesso tempo, a due nuclei tematici: al quarto, perché assume che rientra nella competenza propria e degli enti locali decidere se il servizio idrico integrato abbia o no rilevanza economica; al primo, perché afferma che tale riserva di competenza è garantita dal diritto comunitario e che, pertanto, la normativa denunciata, nel porre limiti all'affidamento del servizio non previsti dalla normativa comunitaria, si pone con questa in contrasto.

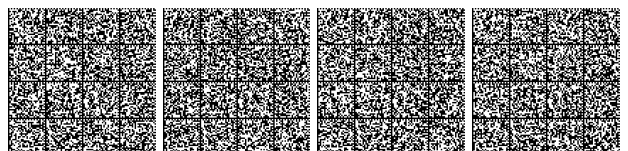
In particolare, la Regione impugna — per il caso, appunto, in cui il comma 1-ter dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009 non possa interpretarsi nel senso che il servizio idrico integrato è sottoposto alla disciplina dell'art. 23-bis solo nei casi in cui «gli enti competenti abbiano scelto di organizzarlo in modo da conferirvi rilevanza economica» — i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, e l'art. 15, comma 1-ter, dello stesso decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato.

Le disposizioni censurate — già sinteticamente riportate al punto 1.1. — prevedono che: 1) «Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria: a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità; b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento» (comma 2 dell'art. 23-bis); 2) «In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano» (comma 3 dell'art. 23-bis); 3) «Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole» (comma 4 dell'art. 23-bis); 4) «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio» (art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge n. 135 del 2009).

La ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per il tramite degli artt. 14 e 106 TFUE, i quali così dispongono: «fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti.» (art. 14); «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.» (art. 106).

Per la Regione, le disposizioni censurate si pongono in contrasto con gli evocati parametri, perché, conformando il servizio idrico come servizio necessariamente a rilevanza economica e ponendo limitazioni alle condizioni di affidamento della gestione di tale servizio non contemplate dal diritto comunitario, impongono l'applicazione delle regole del mercato interno in via generale per tutto il territorio nazionale e negano, così, alle Regioni e agli enti locali quel potere di effettuare caso per caso una valutazione concreta della rilevanza economica del servizio stesso, che, invece, la normativa comunitaria riserva loro.

La questione non è fondata.





I parametri evocati non fissano le condizioni di uso dell'espressione, in essi utilizzata, di «interesse economico generale» — espressione che la stessa ricorrente ammette essere un sinonimo di «rilevanza economica» — e non specificano se la sussistenza di tale interesse possa essere discrezionalmente stabilita dagli Stati membri o dagli enti infrastatali. Tuttavia, come più diffusamente esposto ai punti 6.1. e 9., lo spazio interpretativo lasciato aperto dai suddetti articoli del Trattato è stato colmato dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea, secondo le quali «l'interesse economico generale», in quanto funzionale ad una disciplina comunitaria diretta a favorire l'assetto concorrenziale dei mercati, è riferito alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente (reale o potenziale) ed ha, pertanto, natura essenzialmente oggettiva. Ne deriva che (secondo quanto meglio osservato al punto 9.2.) l'ordinamento comunitario, in considerazione della rilevata portata oggettiva della nozione di «interesse economico», vieta che gli Stati membri e gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere circa la sussistenza di tale interesse. In particolare, la previsione, da parte delle disposizioni censurate, di condizioni per l'affidamento diretto del servizio pubblico locale più restrittive di quelle previste dall'ordinamento comunitario non integra alcuna violazione dei principi comunitari della concorrenza, perché tali principi costituiscono solo un minimo inderogabile per gli Stati membri, i quali hanno la facoltà di dettare una disciplina più rigorosamente concorrenziale, come quella di specie, che, restringendo le eccezioni all'applicazione della regola della gara ad evidenza pubblica — posta a tutela della concorrenza —, rende più estesa l'applicazione di tale regola.

Con riferimento alla fattispecie in esame, il legislatore statale, in coerenza con la menzionata normativa comunitaria e sull'incontestabile presupposto che il servizio idrico integrato si inserisce in uno specifico e peculiare mercato (come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 246 del 2009), ha correttamente qualificato tale servizio come di rilevanza economica, conseguentemente escludendo ogni potere degli enti infrastatali di pervenire ad una diversa qualificazione.

11.5. — I commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, sono censurati, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria, nonché, limitatamente al comma 3, dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010).

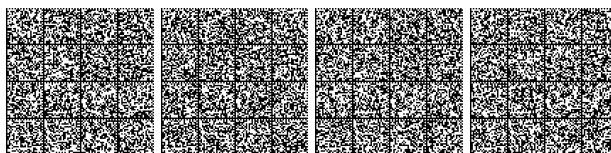
Le ricorrenti lamentano la violazione dell'evocato parametro, per il tramite della Carta europea dell'autonomia locale e, in particolare, delle seguenti disposizioni: *a)* l'art. 3, comma 1, secondo cui «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; *b)* l'art. 4, comma 2, secondo cui «le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità»; *c)* l'art. 4, comma 4, secondo cui «le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali».

Sostengono le ricorrenti che, una volta che si riconosca che il servizio idrico è parte delle funzioni fondamentali dei Comuni, «sembra evidente che solo ad essi spetta la decisione sul migliore modo di organizzarlo» e il legislatore non può «configurare come eccezionale e soggetta a specifici aggravii procedurali la scelta di assumere essi stessi la responsabilità della gestione diretta del servizio».

Le questioni non sono fondate.

Infatti, come più diffusamente osservato al punto 6.2.: *a)* con riferimento alla gestione diretta, il denunciato contrasto con la Carta non è ipotizzabile rispetto alle norme censurate, ma solo, eventualmente, rispetto ai non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003; *b)* il presupposto da cui muovono le ricorrenti che il servizio idrico costituisca una delle funzioni fondamentali dell'ente pubblico è privo di fondamento (sentenze n. 307 del 2009 e n. 272 del 2004); *c)* gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno natura precettiva e sono prevalentemente definitivi (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1 dell'evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che «le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge», con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze.

12. — Le questioni che attengono al secondo dei sopra indicati nuclei tematici, relativo all'individuazione della sfera di competenza in cui collocare la normativa denunciata e già esaminato al punto 7, sono poste dalle Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Emilia-Romagna e Puglia. Le ricorrenti contestano la riconducibilità di diverse disposizioni dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 — sia nella formulazione originaria sia in quella vigente — nonché del decreto-legge n. 135 del 2009 alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». La normativa denunciata si collocherebbe, per la Regione Marche, nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.; per la Regione Puglia, nell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute e alimentazione; nonché, per le altre ricorrenti, nell'ambito della materia dei servizi pubblici locali, di competenza regionale residuale.



12.1. — Occorre innanzitutto esaminare le questioni che, in ragione della loro formulazione, non consentono un esame nel merito.

12.1.1. — Le Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria impugnano il comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., «per erronea interpretazione dei confini dei poteri statali ivi previsti».

La questione è inammissibile per genericità, perché le ricorrenti non specificano a quali tra le molteplici competenze dello Stato disciplinate dall'art. 117, secondo comma, Cost. si debba far riferimento ai fini dello scrutinio di costituzionalità.

12.1.2. — Le stesse Regioni Liguria e Umbria impugnano il medesimo comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 anche in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., «per violazione del principio di sussidiarietà e della titolarità comunale di funzioni proprie».

Anche tale questione è inammissibile per genericità, perché le ricorrenti non specificano in cosa consista la dedotta violazione del principio di sussidiarietà, né quali siano le funzioni proprie dei Comuni cui fanno riferimento.

12.1.3. — Il comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, è censurato anche dalla Regione Emilia-Romagna, in quanto lesivo del «principio di pluralismo paritario istituzionale, in violazione degli artt. 114 e 118 Cost.» e dell'art. 117, quarto comma, Cost., perché contiene una disciplina così rigida da annullare qualsiasi autonomia esercitabile in materia e lede, perciò, il principio di sussidiarietà.

La questione è inammissibile per genericità, perché la ricorrente si limita ad affermare che la norma denunciata annulla «qualsiasi autonomia esercitabile in materia», senza indicare quali siano le competenze costituzionali che ritiene lese e senza spiegare le ragioni della prospettata lesione.

12.2. — Le questioni attinenti allo stesso nucleo tematico che, invece, debbono essere scrutinate nel merito vanno distinte tra quelle che riguardano: *a)* la disciplina in generale del SPL, a regime e transitoria (commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario e in quello vigente, nonché comma 8 dello stesso articolo, nel testo vigente); *b)* la determinazione delle soglie minime per l'assoggettamento al parere dell'AGCM (comma 4-*bis* dell'art. 23-*bis*, nel testo vigente); *c)* la determinazione dei bacini di gara (comma 7 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario); *d)* l'assoggettamento al patto di stabilità e la gestione associata dei servizi (comma 10, lettere a e b, nel testo originario e vigente dell'art. 23-*bis*). Tali gruppi di questioni vanno esaminati separatamente.

12.3. — Il primo gruppo di questioni — attinente, come si è visto, alla competenza a disciplinare in generale i servizi pubblici locali ed avente ad oggetto i commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario e in quello vigente, nonché il comma 8 dello stesso articolo, nel testo vigente — è posto dalle Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche ed Emilia-Romagna.

12.3.1. — La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura i commi 1, 2 e 3 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario.

Le disposizioni censurate, già sinteticamente riportate al punto 1.1., prevedono che: *a)* «Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e)* e *m)*, della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili» (comma 1); *b)* «Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità» (comma 2); *c)* «In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria» (comma 3).

La ricorrente sostiene che tali disposizioni violano l'art. 117, quarto comma, Cost., il quale attribuisce alle Regioni la competenza legislativa residuale in materia di pubblici servizi, perché, non permettendo alle Regioni di optare per affidamenti dei servizi in house anche nelle ipotesi diverse da quelle del comma 3, determinano, di fatto, una compressione delle loro attribuzioni costituzionali in materia; compressione non giustificabile sulla base dell'esercizio di competenze legislative esclusive dello Stato, in particolare in materia di tutela della concorrenza.



12.3.2. — La Regione Liguria (ricorso n. 72 del 2008) censura, oltre ai commi 2 e 3 riportati al punto precedente, anche il comma 4 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario, il quale prevede che: «Nei casi di cui al comma 3, l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione».

Ad avviso della ricorrente, le disposizioni impugnate violano l'art. 117, quarto comma, Cost., il quale attribuisce alle Regioni la competenza legislativa residuale in materia di pubblici servizi, per motivi analoghi a quelli formulati dalla Regione Piemonte al punto precedente.

12.3.3. — La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura i commi 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, nel testo originario, sostenendo che essi violano l'art. 117, quarto e sesto comma, «per avere il legislatore statale invaso la sfera di competenza normativa della Regione Piemonte e degli enti territoriali piemontesi nella definizione dello svolgimento delle funzioni loro attribuite [...] poiché una parte della norma prevede una disciplina particolare del procedimento di affidamento della gestione a soggetti diversi dagli operatori di mercato, tra cui l'in house providing», disciplina che spetta alla competenza legislativa regionale.

12.3.4. — La Regione Toscana censura i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., perché esprimono una prevalenza della gestione esternalizzata dei servizi pubblici locali, in quanto intervengono nella materia dell'organizzazione della gestione di detti servizi, con una normativa di dettaglio, che non lascia margini all'autonomia del legislatore regionale, pur perseguendo finalità che esulano da profili strettamente connessi alla tutela della concorrenza.

12.3.5. — Le Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria impugnano — in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. — i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo vigente, sul rilievo che essi limitano la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente, sottoponendo la scelta dell'affidamento in house a vincoli sia sostanziali (le «peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento») che procedurali (l'onere di trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore).

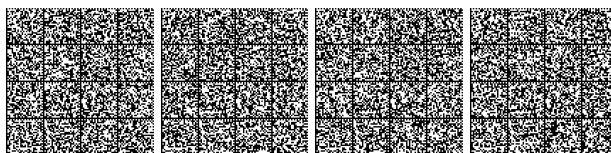
Le stesse ricorrenti censurano i medesimi commi in riferimento l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., sostenendo che essi, vietando lo svolgimento diretto del servizio idrico, vanificano «la norma che assegna, preferibilmente, le funzioni amministrative ai comuni (il servizio idrico virtualmente rimane di spettanza dei comuni ma in concreto viene assegnato ad altri soggetti; inoltre, la norma impugnata toglie ai comuni una parte essenziale della funzione, cioè la possibilità di scegliere la forma di gestione più adeguata)» e svuotano il principio di sussidiarietà, perché si pongono in contrasto con il principio secondo cui «i comuni “sono titolari di funzioni amministrative proprie”».

12.3.6. — La Regione Marche impugna — per il caso in cui la Corte costituzionale non volesse accogliere la ricostruzione del servizio idrico integrato come riconducibile alla potestà regolamentare degli enti locali ex art. 117, sesto comma, Cost. — i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, e l'art. 15, comma 1-*ter*, dello stesso decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato, affermando che essi violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., perché disciplinano illegittimamente la materia dei servizi pubblici locali, nella quale le Regioni hanno potestà legislativa residuale.

12.3.7. — La Regione Piemonte (ricorso n. 16 del 2010) impugna i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., rilevando che essi recano una disciplina che non è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, né ad altre materie di competenza statale, ma alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

12.3.8. — La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) censura il comma 3 dell'art. 23-*bis* citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, perché esso, ammettendo la modalità di affidamento del servizio direttamente a società in house solo in via eccezionale, limita la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente, sottoponendo tale scelta a vincoli sia sostanziali che procedurali e, di conseguenza, viola l'art. 117, quarto comma, Cost.

La stessa Regione impugna il medesimo comma in riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., perché, vietando lo svolgimento diretto del servizio idrico, vanifica il principio per cui le funzioni amministrative sono assegnate preferibilmente ai comuni e svuota il principio di sussidiarietà, ponendosi in contrasto con il principio secondo cui «i comuni “sono titolari di funzioni amministrative proprie”».





12.3.9. — La Regione Piemonte (ricorso n. 16 del 2010) censura i commi 3 e 4 dell'art. 23-*bis* citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, sostenendo che essi violano l'art. 117, quarto e sesto comma, Cost., per motivi analoghi a quelli riportati al punto 12.3.3.

12.3.10. — La Regione Toscana impugna il comma 8 dell'art. 23-*bis* citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera *e*), e quarto comma Cost., lamentando che il legislatore statale, con la disciplina in esame, non ha limitato il proprio intervento agli aspetti più strettamente connessi alla tutela della concorrenza ed alla regolazione del mercato, ma è intervenuto, con una norma di dettaglio, sottraendo alle Regioni la libera determinazione se ricorrere o meno al mercato ai fini della gestione del servizio pubblico; determinazione che rientra nell'ambito del buon andamento dell'organizzazione dei servizi pubblici, che spetta alle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

12.3.11. — Le Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria censurano il comma 8 dell'art. 23-*bis* citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., affermando che esso limita la potestà legislativa regionale di disciplinare, anche sotto il profilo temporale, il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente, sottoponendo tale scelta a vincoli sia sostanziali che procedurali e che viola la potestà legislativa regionale piena in materia di servizi locali e organizzazione degli enti locali».

Le stesse Regioni censurano, in subordine, il medesimo comma, per il caso in cui «fosse ritenuta legittima l'imposizione di un regime "ordinario" di affidamento del servizio all'esterno e la limitazione a casi eccezionali di forme di gestione non concorrenziali», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), e quarto comma, Cost., lamentando che esso regola nel dettaglio le quantità, le modalità e i tempi delle cessioni delle gestioni dei servizi.

12.3.12. — La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) censura il comma 8 dell'art. 23-*bis* citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., sostenendo che esso incide sull'assetto del sistema regionale degli affidamenti, ledendo il ruolo della Regione, anche di tipo legislativo, nel definire la durata degli affidamenti medesimi.

12.3.13. — La Regione Piemonte (ricorso n. 16 del 2010) censura lo stesso comma 8 dell'art. 23-*bis* citato, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in relazione agli artt. 5, 114, 117, secondo e sesto comma, 118, Cost., «anche con riferimento all'art. 3, Cost.», perché, «cancella d'un tratto la legittimità [...] di tutte le gestioni di servizio pubblico in capo a società mista ove la gara per la scelta del socio privato — pure avvenuta con procedura conforme all'ordinamento europeo ed italiano — abbia avuto ad oggetto unicamente la partecipazione finanziaria», con conseguente lesione della competenza degli enti territoriali «sull'organizzazione degli stessi anche con riferimento ad enti strumentali controllati da tali enti territoriali o a partecipazioni di minoranza».

12.3.14. — Le questioni indicate ai punti da 12.3.1. a 12.3.13. non sono fondate, per le ragioni ampiamente esposte al punto 7.

Si è visto, infatti, che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali prevista dalle disposizioni censurate afferisce alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

12.3.15. — La Regione Puglia censura, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, perché: *a*) «limitano la potestà legislativa regionale di disciplinare il normale svolgimento del servizio pubblico da parte dell'ente e di gestire in proprio i servizi pubblici», attraverso vincoli sostanziali e procedurali, impedendo una previa valutazione comparativa da parte dell'amministrazione fra tutte le possibili opzioni di scelta della forma di gestione, «cioè se fruire dei vantaggi economici offerti dal mercato dei produttori oppure se procedere a modellare una propria struttura capace di diversamente configurare l'offerta delle prestazioni di servizio pubblico»; *b*) non si limitano a stabilire principi fondamentali della materia, ma dettano «una disciplina articolata e specifica, invasiva delle competenze regionali anche in materia di regolazione del servizio idrico integrato», che sono ascrivibili all'evocato parametro «nella misura in cui quel servizio sia funzionalizzato e utilizzato a fini di alimentazione e di tutela della salute».

La stessa ricorrente censura altresì, in riferimento allo stesso parametro, il comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, perché, stabilendo che cessano al 31 dicembre 2010 gli affidamenti rilasciati con procedure diverse dall'evidenza pubblica salvo quelli conformi ai vincoli ulteriori di istruttoria e motivazione previsti dalla nuova disciplina, «parrebbe determinare per l'effetto la cessazione di tutti gli affidamenti attribuiti secondo la disciplina previgente (d.lgs. n. 267 del 2000, art. 113, comma 5, lettera *c*), ponendo nell'incertezza l'attuazione dei piani gestionali e di investimento, nonché i relativi piani tariffari, travolgendo rapporti giuridici perfezionati ed in via di esecuzione che le parti vogliono vedere procedere secondo la loro scadenza naturale».

Le questioni non sono fondate, per erronea interpretazione del parametro.





Infatti, la Regione muove dall'assunto che la materia dei servizi pubblici locali sia riconducibile alla competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Tale parametro è del tutto inconferente con la fattispecie in esame, perché esso non costituisce il fondamento dell'invocata competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici.

12.3.16. — La Regione Piemonte censura i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo vigente (ricorso n. 16 del 2010), in relazione ai parametri «dell'art. 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, Cost. con riferimento agli articoli 114, 117, sesto comma, e 118, commi primo e secondo, Cost.», perché ledono «l'autonomia costituzionale propria dell'intero sistema degli enti locali», limitando la «capacità d'organizzazione e di autonoma definizione normativa dello svolgimento delle funzioni di affidamento dei servizi pubblici locali», in quanto la legislazione statale può legittimamente imporre una determinata forma di gestione di un servizio pubblico solo previa avocazione allo Stato della competenza sull'organizzazione della gestione dei servizi «sinora considerati locali (es. idrico integrato, raccolta dei rifiuti solidi urbani) sul presupposto che l'esercizio unitario di tali servizi sia divenuto ottimale solo a livello d'ambito statale (art. 118, primo comma, Cost.)».

La questione non è fondata.

Essa si basa sull'assunto della ricorrente secondo cui il legislatore statale può legittimamente disciplinare le forme di gestione di un servizio pubblico locale solo previa avocazione allo Stato della competenza amministrativa sull'organizzazione della gestione del servizio stesso. Tale assunto non può essere condiviso, perché la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza» comprende anche la disciplina amministrativa relativa all'organizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, a prescindere dall'avocazione allo Stato di competenze amministrative degli altri livelli territoriali di governo.

12.4. — Il secondo gruppo di questioni da esaminare nel merito — attinenti sempre al nucleo tematico relativo all'individuazione della competenza legislativa a disciplinare i servizi pubblici locali — concerne la determinazione delle soglie minime per l'assoggettamento al parere dell'AGCM (comma 4-bis dell'art. 23-bis, nel testo vigente). Detto gruppo si identifica nella questione promossa dalla Regione Emilia Romagna con il ricorso n. 13 del 2010.

La ricorrente impugna il comma 4-bis dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, il quale stabilisce che «I regolamenti di cui al comma 10 definiscono le soglie oltre le quali gli affidamenti di servizi pubblici locali assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere di cui al comma 4».

La Regione deduce che tale disposizione — affidando ad un regolamento governativo il compito di individuare le soglie oltre le quali è richiesto il parere dell'AGCM per le gestioni in house — viola l'art. 117, sesto comma, Cost., perché le determinazioni relative a tali soglie non possono che essere assunte in sede regionale, entro limiti fissati direttamente dalla legge statale. Infatti, sempre per la ricorrente, con la fissazione delle suddette soglie, si determina un livello di efficienza del servizio che può essere concretamente e correttamente apprezzato solo a livello regionale e che è illegittimo demandare alla fonte regolamentare, in mancanza di una competenza legislativa esclusiva statale.

La questione non è fondata, perché le soglie cui fa riferimento la norma censurata attengono alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, le quali afferiscono — come visto al punto 7 — alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato e non alla materia dei pubblici servizi. Ne deriva che lo Stato è titolare anche della competenza regolamentare, in base al disposto dell'evocato art. 117, sesto comma, Cost.

12.5. — Il terzo gruppo di questioni da esaminare nel merito e riguardanti il nucleo tematico attinente all'individuazione della competenza legislativa a disciplinare i servizi pubblici locali concerne la determinazione dei bacini di gara (comma 7 dell'art. 23-bis, nel testo originario).

Le Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 69 del 2008) e Liguria (ricorso n. 72 del 2008) impugnano il comma 7 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nella formulazione originaria, per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.

La disposizione censurata prevede che «Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale».

Le ricorrenti sostengono che la disciplina della dimensione di esercizio dei servizi pubblici rientra nella potestà legislativa «della regione e il condizionare l'esercizio di tale potestà e delle scelte amministrative che essa esprime ad opera dello Stato viola sia la potestà legislativa in sé considerata [...], sia il principio di sussidiarietà, non potendosi vedere alcuna ragione di centralizzazione di tali scelte».



Le questioni non sono fondate.

La norma censurata disciplina la dimensione di esercizio dei servizi pubblici, attribuendo alle Regioni e agli enti locali la competenza ad individuare i bacini di gara per i diversi servizi nel rispetto della legge statale. Come già affermato da questa Corte con la sentenza n. 246 del 2009, con specifico riferimento al servizio idrico integrato, la disciplina dei bacini di gestione del servizio pubblico (e, pertanto, anche dei bacini di gara) rientra nella potestà legislativa statale, perché diretta a tutelare la concorrenza, attraverso il superamento della frammentazione delle gestioni. Non trovano perciò applicazione, nella specie, né l'art. 117, quarto comma, Cost., né l'art. 118 Cost.

12.6. — Il quarto gruppo di questioni da esaminare nel merito — attinenti sempre al tema dell'individuazione della competenza legislativa in ordine ai servizi pubblici locali — riguarda l'assoggettamento al patto di stabilità e la gestione associata dei servizi (comma 10, lettere *a*) e *b*), nel testo originario e in quello vigente dell'art. 23-*bis*).

Le Regioni Emilia-Romagna (ricorsi n. 69 del 2008 e n. 13 del 2010), Liguria (ricorso n. 72 del 2008) e Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) impugnano il comma 10 dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 — il cui alinea prevede che «il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni ed entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nonché le competenti Commissioni parlamentari, adotta uno o più regolamenti di delegificazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400» — e formulano censure specifiche in relazione alle lettere *a*) e *b*) di detto comma. Per quanto qui rileva, tali lettere stabiliscono — sia nella versione originaria, sia in quella, sostanzialmente coincidente, modificata dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 —, che i suddetti regolamenti statali prevedano: l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza, da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata, di «procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale» (lettera *a*); la possibilità per i Comuni con un limitato numero di residenti, di «svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata» (lettera *b*).

Quanto alla formulazione originaria della norma, le ricorrenti evocano quale parametro di costituzionalità l'art. 117, sesto comma, Cost., secondo cui la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle sole materie di potestà legislativa esclusiva statale, salva delega alle Regioni. La sola Regione Piemonte evoca anche l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., nonché «il principio di ragionevolezza e leale collaborazione» (artt. 3 e 120 Cost.).

Quanto alla formulazione vigente della norma, la Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) evoca quale parametro l'art. 117, secondo e quarto comma, Cost.

Tutte le disposizioni oggetto di censura violerebbero gli evocati parametri: in via principale, perché lo Stato, non avendo potestà legislativa in materia, non ha neanche potestà regolamentare né in relazione alla lettera *a*), né in relazione alla lettera *b*) dell'art. 10; in via subordinata, perché il solo modo di contemperare le competenze rispettive dello Stato e delle Regioni consisterebbe nel sottoporre il regolamento all'intesa della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, in luogo del semplice parere previsto dalle disposizioni impugnate, tenuto conto dell'inestricabile intreccio esistente al riguardo tra le materie oggetto di potestà concorrente (come il coordinamento della finanza pubblica, fondamento della lettera *a*) o esclusiva delle Regioni (come nel caso della gestione associata dei servizi locali, oggetto della lettera *b*), e la competenza dello Stato.

In riferimento alla prima parte della lettera *a*) — in cui si prevede che la potestà regolamentare dello Stato prescriva l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno — la questione è fondata.

Infatti, l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009; n. 267 del 2006), di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare.

In riferimento alla seconda parte della lettera *a*) — che stabilisce che la potestà regolamentare dello Stato prescriva alle società in house e alle società a partecipazione mista pubblica e privata di osservare «procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale» — la questione non è fondata.

Tale disposizione, infatti, attiene, in primo luogo, alla materia della tutela della concorrenza, perché è finalizzata ad evitare che, nel caso di affidamenti diretti, si possano determinare distorsioni dell'assetto concorrenziale del mercato nella fase, successiva all'affidamento del servizio, dell'acquisizione degli strumenti necessari alla concreta gestione del servizio stesso. In secondo luogo, essa attiene anche alla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza esclusiva dello Stato, in quanto impone alla particolare categoria di società cui è affidata in via diretta la gestione di servizi pubblici locali una specifica modalità di conclusione dei contratti per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione di personale (sulla riconduzione delle modalità di conclusione dei contratti alla materia dell'ordinamento civile,



*ex plurimis*, sentenza n. 295 del 2009). Ne consegue che la previsione del semplice parere della «Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni», anziché dell'intesa, non lede alcuna competenza regionale.

In riferimento alla lettera *b*) — che attribuisce allo Stato la potestà di prevedere con regolamento che «i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata» —, la questione è, del pari, non fondata.

Infatti, l'ambito nel quale il regolamento statale interviene attiene alla materia «tutela della concorrenza», avendo per oggetto la determinazione della dimensione ottimale della gestione del servizio (sentenza n. 246 del 2009, punti 12.2. e 12.5. del Considerato in diritto). Ne consegue, anche in tal caso, che la previsione del semplice parere della «Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni», anziché dell'intesa, non lede alcuna competenza regionale.

13. — Al terzo dei sopra indicati nuclei tematici (analizzato al punto 8.), relativo al principio di ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità ed adeguatezza, attengono alcune delle questioni proposte dalle Regioni Piemonte, Liguria, Umbria, Toscana ed Emilia-Romagna.

13.1. — Occorre innanzitutto esaminare le questioni proposte dalle Regioni Piemonte ed Emilia-Romagna che, in ragione della loro formulazione, non consentono un esame nel merito.

13.1.1. — La Regione Piemonte (con il ricorso n. 77 del 2008) censura il testo originario del comma 8 dell'art. 23-*bis* in riferimento agli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost., sul rilievo che detto comma determina la cessazione «di tutti gli affidamenti attribuiti secondo la disciplina previgente (d.lgs. n. 267 del 2000, cit., art. 113, comma 5, lettera *c*), ponendo in forse l'attuazione dei piani gestionali e di investimento, nonché i relativi piani tariffari, travolgendo rapporti giuridici perfezionati ed in via di esecuzione che le parti vogliono vedere procedere secondo la loro scadenza naturale, al pari delle concessioni rilasciate ad imprese terze secondo le procedure ad evidenza pubblica».

La questione è inammissibile, per difetto di motivazione, in quanto la ricorrente non spiega perché gli evocati parametri siano violati. E ciò, a prescindere dalla considerazione svolta al punto 8.2., secondo cui il legislatore statale può legittimamente stabilire, come nel caso in esame, una disciplina transitoria allo scopo di modulare nel tempo gli effetti del divieto di utilizzazione in via ordinaria dello strumento della gestione in house.

13.1.2. — La Regione Piemonte (con il ricorso n. 16 del 2010) impugna il testo del comma 8 dell'art. 23-*bis*, come modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., perché stabilisce «una generalizzata cessazione anticipata al 31 dicembre 2011 disposta *ex lege* per tutti gli affidamenti in house providing, anche di quelli effettuati dagli enti territoriali in conformità all'ordinamento comunitario e italiano, con grave svalutazione dei valori di mercato dei corrispettivi di cessione delle partecipazioni a causa della simultanea attuazione su tutto il territorio nazionale dell'alienazione del 40% di un numero rilevante di società in mano agli enti locali».

La questione è inammissibile, perché si risolve in una valutazione critica in termini di convenienza economica in ordine ai tempi di attuazione della riforma degli affidamenti; valutazione che rimane riservata alla discrezionalità del legislatore.

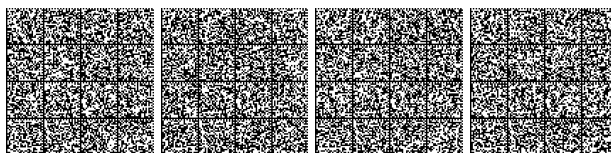
13.1.3. — La Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010) impugna il comma 9 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 — il quale pone, attraverso un'articolata previsione, limiti alla possibilità per i gestori di SPL di gestire servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi o di svolgere servizi od attività per altri enti pubblici o privati — in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., perché reca interventi irragionevoli e non proporzionali agli scopi di tutela della concorrenza prefissati.

La questione è inammissibile per genericità, perché la ricorrente non chiarisce le ragioni per cui la disciplina contenuta nella disposizione censurata sarebbe irragionevole e non proporzionale alla tutela della concorrenza.

13.2. — Le questioni attinenti allo stesso terzo nucleo tematico (concernente la ragionevolezza della disciplina censurata) che devono essere scrutinate nel merito sono state proposte dalle Regioni Piemonte, Liguria, Umbria e Toscana.

13.2.1. — La Regione Piemonte censura i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-*bis* sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 (ricorso n. 10 del 2010), nonché il comma 1-*ter* dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, in relazione all'art. 117, secondo comma, «con riferimento all'art. 3 Cost.», perché la disciplina contenuta nelle disposizioni censurate, anche ove fosse ritenuta di tutela della concorrenza, difetterebbe di proporzionalità e adeguatezza.

Le Regioni Liguria e Umbria censurano — per il caso in cui «fosse ritenuta legittima l'imposizione di un regime "ordinario" di affidamento del servizio all'esterno e la limitazione a casi eccezionali di forme di gestione non concorrenziali» — i commi 2, lettera *b*), e 3 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge



n. 135 del 2009, nella parte in cui regolano in dettaglio l'affidamento del servizio a società miste e le forme di affidamento non competitive, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., lamentando che dette disposizioni contrastano con il criterio di proporzionalità che deve guidare la tutela della concorrenza, invadendo il campo riservato alla potestà legislativa regionale in materia di servizi pubblici, in quanto pongono ulteriori vincoli alla potestà legislativa regionale, senza che essi risultino funzionali ad una maggiore promozione della concorrenza, della quale potrebbero persino risultare limitativi.

Le ricorrenti lamentano che le norme denunciate violano il principio di ragionevolezza sotto il profilo della proporzionalità e adeguatezza nella materia della tutela della concorrenza attraverso l'apposizione di limiti all'utilizzabilità della gestione in house, rappresentati dalle peculiari circostanze richieste dal comma 3 per consentire il ricorso all'in house providing; con ciò intendendo chiedere che sia garantita agli enti territoriali la possibilità di scegliere discrezionalmente se fare ricorso a tale forma di gestione, indipendentemente dalla sussistenza di eccezionali situazioni che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato.

Le questioni non sono fondate.

Come già ampiamente evidenziato al punto 8., le norme censurate devono, invece, essere considerate proporzionate e adeguate, perché: a) esse si innestano coerentemente in un sistema normativo interno in cui già vige il divieto della gestione diretta mediante azienda speciale o in economia, nel quale, pertanto, i casi di affidamento in house debbono essere eccezionali e tassativamente previsti; b) l'ordinamento comunitario, in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici, costituisce solo un minimo inderogabile per i legislatori degli Stati membri e, pertanto, non osta a che la legislazione interna disciplini più rigorosamente, nel senso di favorire l'assetto concorrenziale di un mercato, le modalità di tale affidamento; c) quando non ricorrano le condizioni per l'affidamento diretto, l'ente pubblico ha comunque la facoltà di partecipare alle gare ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio.

13.2.2. — La Regione Piemonte censura i commi 3 e 4 dell'art. 23-bis, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo vigente (ricorso n. 16 del 2010), in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza, perché essi contengono «norme di dettaglio così puntuali che non sarebbero neppure compatibili con una competenza esclusiva dello Stato [...] e in violazione del principio di ragionevolezza (ex art. 3, secondo comma, Cost.) poiché della legge impugnata non si comprendono le ragioni di una disciplina differenziata per l'ambito locale dei pubblici servizi rispetto a quella generalmente prevista per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed in genere per le autorità di regolazione».

La questione non è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la previsione di norme di dettaglio — come visto al punto 8.1.1. — non viola di per sé il principio di ragionevolezza; e ciò a prescindere dal fatto che nelle materie di competenza esclusiva statale, come la tutela della concorrenza, non rileva la distinzione tra norme di dettaglio e norme di principio. Deve aggiungersi, inoltre, che il *tertium comparationis* della disciplina «generalmente prevista per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed in genere per le autorità di regolazione» è inconferente con la fattispecie in esame, perché non si riferisce all'ambito della disciplina dei pubblici servizi, ma a quello, del tutto diverso, del funzionamento dell'AGCM e delle autorità di regolazione. Tutto ciò a prescindere dalla soluzione del problema se l'AGCM abbia o no natura di autorità di regolazione.

13.2.3. — La Regione Toscana impugna il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e quarto comma Cost., perché, nel dettare la disciplina transitoria e, in particolare, nel fissare i termini entro cui cessano gli affidamenti in essere, non rispetta i principi di adeguatezza e di proporzionalità cui deve attenersi il legislatore statale nella legislazione avente finalità pro concorrenziali.

La ricorrente lamenta, in sostanza, che le norme denunciate violano il principio di ragionevolezza sotto il profilo della proporzionalità e adeguatezza nella materia «tutela della concorrenza», attraverso l'apposizione di limiti temporali agli affidamenti diretti già in essere.

La questione non è fondata.

Come più analiticamente evidenziato al punto 8.2., tali limiti temporali per la cessazione delle gestioni dirette in essere devono ritenersi congrui e ragionevoli, perché sono sufficientemente ampi da consentire di attenuare le conseguenze economiche negative della cessazione anticipata della gestione e, pertanto, escludono che il gestore possa invocare quell'incolpevole affidamento nella durata naturale del contratto di servizio che, solo, potrebbe determinare l'irragionevolezza della norma; e ciò a prescindere dall'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore in materia di disciplina transitoria.





13.2.4. — La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura il comma 8 dell'art. 23-bis nella formulazione originaria — la quale prevede che, in generale «le concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010» — in relazione agli artt. 41, 114 e 117, secondo comma, Cost. e «con riferimento all'art. 3, Cost.», perché si pone in contrasto con «il principio di ragionevolezza e di concorrenza comunitaria» che la stessa disposizione proclama di voler affermare ed addirittura di voler superare, in quanto essa «si configura come ennesima [...] norma di sanatoria degli affidamenti al mercato dei produttori seppur disposti ancora una volta in difetto di evidenza pubblica, con proroga di cui le imprese terze si possono giovare *ex lege* sino alla data indicata dal 31 dicembre 2010». La ricorrente censura altresì lo stesso comma nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, il quale prevede che gli affidamenti diretti già in essere cessano in date successive, a partire dal 31 dicembre 2011, a seconda delle diverse tipologie degli affidamenti stessi, per violazione degli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., rilevando che esso irragionevolmente realizza una sanatoria *ex lege* di affidamenti «illegittimi» «lesivi della concorrenza che la stessa legge qui impugnata proclama di voler riaffermare».

La ricorrente lamenta, in sostanza, che la norma impugnata — in entrambe le sue formulazioni — opera una «sanatoria», in deroga al sistema creato dallo stesso legislatore, che vieta in via ordinaria il ricorso all'*in house providing*, ammettendolo solo in casi particolari.

Le questioni non sono fondate.

Deve qui rilevarsi che la proroga della durata delle «concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica», di cui al censurato comma 8, va intesa come riferita non agli affidamenti *in house* non rispettosi della normativa comunitaria — come erroneamente ritiene la ricorrente —, ma solo a quelli che, benché in origine rispettosi della normativa comunitaria e nazionale, risultano privi dei requisiti oggi richiesti dal censurato art. 23-bis. Ne consegue che tale previsione è ragionevole — e dunque legittima —, perché non opera alcuna sanatoria, ma si limita a stabilire una disciplina transitoria per modulare nel tempo gli effetti del divieto di utilizzazione in via ordinaria dello strumento della gestione *in house*.

13.2.5. — La Regione Piemonte (con il ricorso n. 16 del 2010) censura il comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., perché tratta in modo uguale fattispecie significativamente diverse e non scagiona nel tempo il ricorso al mercato.

La questione non è fondata, perché — contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente — la disposizione censurata diversifica adeguatamente, come rilevato in modo specifico al punto 8.2., la cessazione degli affidamenti diretti in atto, sia in relazione alle diverse categorie di affidatari sia in relazione al tempo.

14. — Al quarto dei nuclei tematici sopra evidenziati (analizzato al punto 9.), relativo all'individuazione della competenza legislativa regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei SPL, attiene, oltre alla questione proposta dalla Regione Marche già trattata al punto 11.4. e dichiarata non fondata, una diversa questione, proposta dalla stessa Regione — per il caso in cui il comma 1-ter dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009 non possa interpretarsi nel senso che il servizio idrico integrato è sottoposto alla disciplina dell'art. 23-bis solo nei casi in cui «gli enti competenti abbiano scelto di organizzarlo in modo da conferirvi rilevanza economica» — ed avente ad oggetto i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 e l'art. 15, comma 1-ter, dello stesso decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato.

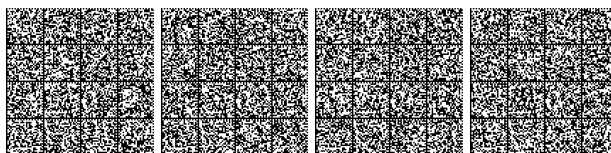
Ad avviso della ricorrente, dette disposizioni violano l'art. 117, sesto comma, Cost., il quale attribuisce agli enti locali territoriali la potestà regolamentare «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite», perché la legge statale non può imporre, in via generale e astratta, ed in modo del tutto inderogabile, la configurazione del servizio idrico integrato quale «servizio pubblico locale avente rilevanza economica», spettando tale qualificazione alla potestà regolamentare degli enti locali.

La questione non è fondata.

Infatti, l'art. 117, sesto comma, Cost. non pone una riserva di regolamento degli enti locali per la qualificazione come economica dell'attività dei servizi pubblici, perché tale qualificazione attiene — come visto al punto 9. — alla materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, al quale pertanto spetta la potestà regolamentare nella stessa materia, ai sensi del primo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost.

15. — Il quinto dei nuclei tematici menzionati si riferisce — come visto al punto 2. — alla dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi.

In particolare, la Regione Piemonte impugna i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) che nel testo vigente (ricorso n. 16 del 2010), sul rilievo che essi violano gli evocati parametri, perché: a) la disciplina dell'affidamento del servizio pubblico locale nella forma organizzativa dell'*in house providing*



contenuta nelle disposizioni censurate risulta lesiva della «competenza delle regioni e degli enti locali ove la s'intenda come disciplina ulteriore rispetto a quella generale sul procedimento amministrativo che da tempo prevede il dovere di motivazione degli atti amministrativi (art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241), secondo molti posto in attuazione del principio costituzionale di motivazione delle scelte della amministrazioni pubbliche quanto meno nella cura di pubblici interessi»; b) «non è ravvisabile nel caso in esame alcun interesse pubblico prevalente capace di fondare sia l'esenzione dal generale dovere di motivazione per l'affidamento ad imprese terze (art. 23-bis, secondo comma), sia viceversa la limitazione dei casi sui quali può essere portata la motivazione a fondamento di altre soluzioni organizzative».

La ricorrente lamenta, in sostanza, che le norme impugnate stabiliscono per l'ente affidante l'obbligo di motivare, in base ad un'analisi di mercato, solo la scelta di procedere all'affidamento in house del servizio pubblico (art. 23-bis, comma 3) e non quella di procedere all'affidamento mediante procedure competitive ad evidenza pubblica (art. 23-bis, comma 2); obbligo che sarebbe in contrasto con gli evocati parametri, perché ulteriore rispetto al generale obbligo di motivazione degli atti amministrativi.

La questione è inammissibile.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato, mediante impugnazione in via principale, esclusivamente per questioni attinenti alla lesione del sistema di riparto delle competenze legislative, ammettendosi la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (*ex plurimis*, sentenze n. 156 e n. 52 del 2010; n. 289 e n. 216 del 2008). Ne deriva — in relazione al caso di specie — l'inammissibilità della questione proposta, perché la prospettata violazione dell'obbligo di motivazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. non comporta una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, né ridonda sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. E ciò, a prescindere dalla considerazione che i parametri evocati non vietano che il legislatore stabilisca specifici obblighi di motivazione per le sole deroghe fondate sulle peculiari situazioni di fatto di cui al comma 3 e non per le situazioni ordinarie di cui al comma 2.

16. — Il sesto dei nuclei tematici evidenziati al punto 2. riguarda l'asserita irragionevole diversità di disciplina fra il servizio idrico integrato e gli altri servizi pubblici locali.

La Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008) censura — sempre in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. — il comma 10 dell'art. 23-bis, nel testo originario, sul rilievo che esso rinvia a regolamenti governativi la disciplina transitoria dei servizi pubblici locali diversi da quello idrico, «con una irragionevole differenza di trattamento che non appare giustificata [...] per il servizio idrico integrato per il quale la legge statale indica senz'altro in via generale ed astratta la data di scadenza fissa del 31 dicembre 2010, mentre per gli altri servizi pubblici consente al regolamento la previsione di adeguati “tempi differenziati” in ragione di eterogeneità dei servizi presi in considerazione».

Anche tale questione è inammissibile, in base a quanto già osservato al punto 15., perché la ricorrente non ha dedotto alcuna lesione della propria sfera di competenza, ma si è limitata a lamentare l'irragionevolezza della disposizione censurata.

17. — Al settimo dei nuclei tematici elencati al punto 2., attinente alla lamentata violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, sono riconducibili alcune questioni poste dalle Regioni Marche, Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna.

17.1. — Vanno preliminarmente esaminate le questioni proposte dalle Regioni Marche, Liguria ed Umbria, che non consentono un esame nel merito.

17.1.1. — La Regione Marche censura l'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferisce al servizio idrico integrato, per violazione dell'art. 119, sesto comma, Cost.

La ricorrente lamenta che la disposizione censurata si limita a prevedere il «rispetto» del «principio» «di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche», senza assicurare in alcun modo la salvaguardia, né sotto il profilo formale, né sotto il profilo sostanziale, della proprietà pubblica delle «infrastrutture idriche», in particolare: a) determinando «il sostanziale “svuotamento” della proprietà pubblica dei beni appartenenti al demanio idrico regionale e locale, beni che risulteranno, per espresso disposto del richiamato art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, necessariamente e *ope legis* “affidati in concessione d'uso gratuita” al gestore privato del servizio idrico integrato»; b) omettendo di prevedere una specifica clausola di salvaguardia a favore della proprietà pubblica delle infrastrutture idriche di cui le Regioni e gli enti locali siano in concreto titolari.

La questione è inammissibile.

Essa, infatti, ha per oggetto non la disciplina posta dalla disposizione denunciata, ma l'art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, disposizione che effettivamente prevede l'affidamento in concessione d'uso gratuita delle infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali e che non è stata impugnata. La ricorrente è quindi incorsa in una evidente *aberratio*



*ictus*. Quanto, poi, al censurato art. 15, comma 1-*ter*, la ricorrente si limita a denunciare che il legislatore ha ommesso di prevedere una clausola di salvaguardia a favore della proprietà pubblica delle infrastrutture idriche. La Regione Marche, formulando una censura generica e rivolta contro una mera omissione del legislatore, demanda a questa Corte l'indebito onere di introdurre una disciplina non indicata dalla stessa ricorrente e, comunque, non costituzionalmente obbligata.

17.1.2. — Le Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria impugnano il comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 in riferimento all'art. 119 Cost., sotto il profilo della violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, perché «impone ad essi di cedere rilevanti quote delle società da essi controllate».

La questione è inammissibile per genericità, perché le ricorrenti non indicano le ragioni per cui alla cessione delle quote delle società controllate dagli enti locali conseguirebbe l'effetto della denunciata lesione della loro autonomia finanziaria.

17.2. — L'unica questione attinente al settimo nucleo tematico che può essere esaminata nel merito è quella proposta dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso n. 13 del 2010.

La ricorrente impugna il comma 8 dell'art. 23-*bis*, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, sostenendo che esso viola l'art. 119, sesto comma, Cost., perché impone «alle Amministrazioni pubbliche di liberarsi di una quota del proprio patrimonio societario a prescindere dalla convenienza economica dell'operazione, e quindi dalla considerazione in concreto del tempo, delle modalità, della quantità, valutazioni indispensabili ad evitare che si produca una svendita coatta di capitali pubblici».

La questione non è fondata.

Il parametro costituzionale evocato, infatti, garantisce alle Regioni e agli enti locali un patrimonio, precisando però che esso è «attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato». L'autonomia patrimoniale delle Regioni e degli enti locali non è, dunque incondizionata, ma si conforma ai principi che il legislatore statale fissa nelle materie di sua competenza legislativa, fra cui va certamente ricompreso quella della tutela della concorrenza, disciplinata, nel caso in esame, proprio dalle norme censurate.

18. — Devono essere ora trattate le questioni poste dal Presidente del Consiglio dei ministri aventi ad oggetto i commi 1, 4, 5, 6 e 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008.

18.1. — Il ricorrente impugna, in primo luogo, i commi 1 e 14 di detto articolo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., anche per il tramite dell'art. 161, comma 4, lettera *c*), del d.lgs. n. 152 del 2006. Tale ultima disposizione prevede, tra l'altro, che sia il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e non la Giunta regionale a redigere il contenuto di una o più convenzioni-tipo da adottare con decreto del Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare.

18.1.1. — Ad avviso della difesa dello Stato, il censurato comma 1 — il quale affida alla Giunta regionale la competenza ad approvare lo schema-tipo di contratto di servizio e di convenzione di cui all'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006 — si pone in contrasto con il comma 4, lettera *c*), del nuovo testo dell'art. 161 dello stesso decreto legislativo, il quale ha «tacitamente abrogato» detto art. 151 ed ha attribuito al «Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche» — e non alla Giunta regionale — la competenza a redigere il contenuto di una o più delle suddette convenzioni-tipo; convenzioni da adottare con decreto del Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La resistente Regione Liguria eccepisce l'improcedibilità della questione, sul rilievo che l'art. 9-*bis*, comma 6, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, ha soppresso il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (COVIRI), sostituendolo con la Commissione nazionale per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (CONVIRI), la quale non ha le stesse competenze del soppresso Comitato.

L'eccezione deve essere rigettata.

La questione non è improcedibile, perché lo stesso art. 9-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 39 del 2009, citato dalla resistente, stabilisce che il CONVIRI subentra nelle competenze già attribuite al COVIRI. Esso, infatti, testualmente prevede che «la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, [...] a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, subentrando nelle competenze già attribuite all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti [...] e successivamente attribuite al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, il quale, a decorrere dalla medesima data, è soppresso». Ne consegue che, data l'identità delle competenze del COVIRI e del CONVIRI, viene meno il presupposto della prospettata eccezione e, pertanto, non si verifica la dedotta improcedibilità, con conseguente trasferimento della questione alla disposizione censurata, quale risultante dalle modificazioni legislative sopra indicate.

Nel merito, la questione è fondata.





Come si è ampiamente rilevato al punto 7, la disciplina del servizio idrico integrato va ascritta alla competenza esclusiva dello Stato nelle materie «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2009) e, pertanto, è inibito alle Regioni derogare a detta disciplina. Nella specie, la Regione è intervenuta, appunto, in tali materie, dettando una disciplina che si pone in contrasto con quella statale, in quanto attribuisce alla Giunta regionale una serie di competenze amministrative spettanti — come invece dispongono le norme interposte evocate dal ricorrente — al COVIRI (ora CONVIRI). Risulta così violato l'evocato parametro costituzionale, che riserva allo Stato la competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

18.1.2. — La difesa dello Stato lamenta che il censurato comma 14 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008 — il quale affida all'Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO) la competenza a definire «i contratti di servizio, gli obiettivi qualitativi dei servizi erogati, il monitoraggio delle prestazioni, gli aspetti tariffari, la partecipazione dei cittadini e delle associazioni dei consumatori di cui alla legge regionale 2 luglio 2002, n. 26» — si pone «in contrasto con la normativa statale», cioè con il sopra citato comma 4, lettera c), del nuovo testo dell'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale ha attribuito al COVIRI la relativa competenza.

La resistente Regione Liguria eccepisce l'inammissibilità della questione, in quanto generica, perché non sarebbero specificati i profili che determinano il contrasto con la norma statale.

L'eccezione deve essere rigettata.

La questione non è generica, perché i profili di contrasto sono sufficientemente precisati. Dalla lettura complessiva della censura, infatti, è agevole rilevare che la norma statale evocata quale parametro interposto è il comma 4, lettera c), del nuovo testo dell'art. 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, evocato anche nella precedente questione al punto 18.1.1. e che si denuncia l'attribuzione all'Autorità d'ambito di una serie di competenze amministrative spettanti, invece, al COVIRI.

Nel merito, la questione è fondata per le stesse ragioni indicate al punto precedente. Anche in tal caso, infatti, la Regione è intervenuta, nella materia «tutela dell'ambiente», attribuendo all'Autorità d'ambito una serie di competenze amministrative spettanti, invece, al COVIRI (ora CONVIRI), ai sensi dell'art. 161, comma 4, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006, ed ha pertanto violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

18.2. — Il ricorrente censura, altresì, il comma 4 del medesimo art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, il quale prevede la competenza dell'Autorità d'ambito a provvedere all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs. n. 152/2006». La censura è proposta in relazione alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per il tramite dell'art. 23-bis, commi 2, 3 e 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario.

La difesa dello Stato evidenzia che il comma denunciato, prevedendo che l'AATO provvede all'affidamento del servizio idrico integrato, «nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del d.lgs. n. 152/2006», richiama l'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale consente all'Autorità d'ambito di scegliere la forma di gestione del servizio tra quelle elencate nell'art. 113, comma 5, TUEL. Tale ultima disposizione prevede, a sua volta, che «L'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio: a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche; c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano».

Ad avviso della difesa dello Stato, la norma censurata, richiamando le forme di gestione dei SPL di cui al citato art. 113, comma 5, TUEL, si pone in contrasto con l'art. 23-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale dispone, invece, che le parti del citato art. 113 incompatibili con le prescrizioni dello stesso art. 23-bis sono abrogate (comma 11), e prevede come regola per l'affidamento dei servizi pubblici locali non più quella fissata dagli artt. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006 e 113 TUEL, bensì quella della procedura competitiva ad evidenza pubblica (comma 2), ferma restando la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto solo in presenza delle condizioni di cui al comma 3 del medesimo articolo.

La Regione Liguria eccepisce la cessazione della materia del contendere, rilevando che il censurato comma 4 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, il quale regola le competenze delle Autorità d'ambito, non ha avuto in concreto alcuna applicazione e non potrà averne, in quanto tali Autorità sono state abolite dal decreto-legge n. 135 del 2009 prima che nella Regione si procedesse alla loro istituzione.

L'eccezione deve essere rigettata.





La materia del contendere non è cessata, perché il decreto-legge n. 135 del 2009 non ha soppresso le Autorità d'ambito con effetto immediato. V'è, dunque, la possibilità che tali Autorità vengano ancora istituite ed operino fino al termine fissato dalla legge per la loro soppressione e, cioè, fino al termine di un anno indicato dall'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge - finanziaria 2010). Tale norma dispone, infatti, che «Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Nel merito, la questione è fondata.

La norma censurata impone, infatti, l'applicazione del comma 5 dell'art. 113 TUEL, cioè di un comma abrogato per incompatibilità dal citato art. 23-bis, con il quale, pertanto, si pone in contrasto. L'art. 23-bis prevede infatti, come sopra osservato, che «l'art. 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, è abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni di cui al presente articolo» (comma 11). In particolare, il citato comma 5 dell'art. 113 è palesemente incompatibile con i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, perché disciplina le modalità di affidamento del SPL in modo difforme da quanto previsto da detti commi, evocati come norme interposte.

18.3. — Il ricorrente censura, in terzo luogo — per contrasto con l'art. 23-bis, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. — i commi 5 e 6 del medesimo art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, i quali prevedono, rispettivamente, che: a) «Resta ferma la previsione di cui all'articolo 113, comma 15-bis, del d.lgs. n. 267/2000; a tal fine l'AATO determina la data di cessazione delle concessioni esistenti, avuto riguardo alla durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure ad evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva, qualora la medesima risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati dal gestore, fermi restando l'aggiornamento e la rinegoziazione delle convenzioni in essere» (comma 5); b) «L'AATO individua forme e modalità dirette all'integrazione del servizio di gestione dei rifiuti e del servizio idrico, avuto riguardo agli affidamenti esistenti che non risultano cessati nei termini di cui all'articolo 113, comma 15-bis, del d.lgs. n. 267/2000, al fine di pervenire al superamento della frammentazione del servizio nel territorio dell'ambito» (comma 6).

A sua volta, il comma 15-bis dell'art. 113 TUEL — richiamato dalle suddette disposizioni censurate — prevede, con un'articolata serie di eccezioni soggettive, che «nel caso in cui le disposizioni previste per i singoli settori non stabiliscano un congruo periodo di transizione [...] le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2006, relativamente al solo servizio idrico integrato al 31 dicembre 2007, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante».

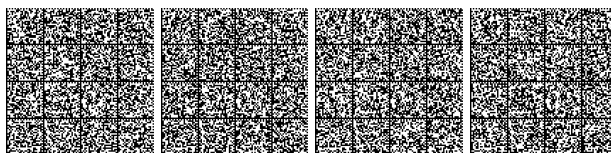
Lo Stato lamenta che i commi censurati, disciplinando la cessazione delle concessioni esistenti ed il relativo regime transitorio degli affidamenti del servizio idrico integrato effettuati senza gara, attraverso il rinvio alle disposizioni di cui all'art. 113, comma 15-bis, TUEL, contrastano con l'art. 23-bis, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, che — come visto — ha abrogato l'art. 113 citato nelle parti incompatibili con le sue disposizioni e che fissa al 31 dicembre 2010 la data per la cessazione delle concessioni esistenti rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica.

Anche in relazione a tale questione, la Regione Liguria eccepisce la cessazione della materia del contendere per i motivi esposti al punto 18.2.

Tale eccezione deve essere parimenti rigettata per le stesse ragioni indicate al medesimo punto 18.2.

Nel merito, la questione è fondata.

Come già osservato al punto 18.2., la norma censurata impone l'applicazione del comma 15-bis dell'art. 113 TUEL, abrogato per incompatibilità dall'art. 23-bis, con il quale, pertanto, si pone in contrasto. Il citato comma 15-bis dell'art. 113 TUEL, infatti, è incompatibile con il suddetto art. 23-bis, perché disciplina il regime transitorio degli affidamenti diretti del servizio pubblico locale in modo difforme da quanto previsto dal parametro interposto. Ne deriva la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.



19. — Devono essere infine trattate le questioni proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri in merito al comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, il quale prevede la competenza della medesima Regione a disciplinare il servizio idrico integrato regionale come servizio privo di rilevanza economica ed a stabilire autonomamente sia le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio sia il termine di decadenza degli affidamenti in essere.

La difesa dello Stato lamenta che la disposizione viola l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., nonché, quali norme interposte, gli artt. 141 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, l'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il decreto-legge n. 135 del 2009 e l'art. 113 TUEL — i quali stabiliscono che il servizio idrico integrato ha rilevanza economica — perché: a) prevede che la Regione disciplini il servizio predetto «come servizio privo di rilevanza economica»; b) regola in modo del tutto difforme dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio ed il termine di decadenza degli affidamenti in essere, prevedendo che «tutte le forme attualmente in essere di gestione del servizio idrico con società miste o interamente private decadono a far data dalle scadenze dei contratti di servizio in essere».

Entrambe le questioni sono fondate, perché le disposizioni censurate sono in contrasto con la normativa statale evocata quale parametro interposto ed emanata nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza» (come più diffusamente argomentato al punto 7.).

In particolare, la questione di cui al punto a) è fondata, perché la disposizione censurata si pone in evidente contrasto con le sopra indicate norme statali interposte, le quali ricomprendono il servizio idrico integrato tra i servizi dotati di rilevanza economica. Come visto al punto 9., infatti, la disciplina statale pone una nozione generale e oggettiva di rilevanza economica, alla quale le Regioni non possono sostituire una nozione meramente soggettiva, incentrata cioè su una valutazione discrezionale da parte dei singoli enti territoriali.

La questione di cui al punto b) è del pari fondata, perché la disposizione censurata, che individua le figure soggettive cui conferire la gestione del servizio idrico e determina un regime transitorio per la cessazione degli affidamenti diretti già in essere, si pone in evidente contrasto con il regime transitorio disciplinato dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale — come visto al punto 7. — non può essere oggetto di deroga da parte delle Regioni.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

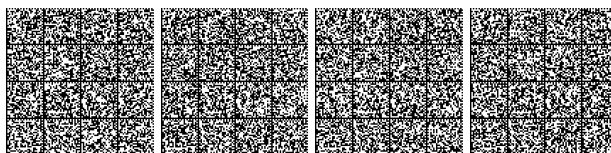
*riuniti i giudizi;*

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 69 del 2008) e Liguria (ricorso n. 72 del 2008), nonché dal Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 51 del 2010);*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-bis, comma 10, lettera a), prima parte, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) — articolo aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 — sia nel testo originario, sia in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, limitatamente alle parole: «l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e»;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 4, 5, 6 e 14, della legge della Regione Liguria 28 ottobre 2008, n. 39 (Istituzione della Autorità d'Ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione dei rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Norme in materia ambientale);*

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



Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 23-bis, nel testo originario, nonché dei commi 2, 3 e 4 dello stesso art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) sia nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, nonché del comma 10 dello stesso articolo, nel testo originario, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, primo, secondo e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo originario, promossa, in riferimento agli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 77 del 2008 indicato in epigrafe;

Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010); in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento agli artt. 114, 117, quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 13 del 2010); in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118, Cost., dalla Regione Piemonte (ricorso n. 16 del 2010; questione riportata al punto 13.6. del Considerato in diritto);

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 9 dell'art. 23-bis, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, primo e quarto comma, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferisce al servizio idrico integrato, promossa, in riferimento all'art. 119, sesto comma, Cost., dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promossa, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 77 del 2008 indicato in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, lettera b), e 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria, con i ricorsi indicati in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Liguria (ricorso n. 72 del 2008); in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008);

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) e in quello modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 (ricorso n. 16 del 2010), promosse, in riferimento agli artt. 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4, della Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985), dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana; in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Piemonte, (ricorso n. 16 del 2010);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3, 4 e 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;





*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 — nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 — e dell'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 16 del 2010 indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 — nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 — e dell'art. 15, comma 1-ter, del medesimo decreto-legge n. 135 del 2009, nella parte in cui si riferiscono al servizio idrico integrato, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché all'art. 117, secondo comma, lettera e), quarto e sesto comma, Cost., dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4, della Carta europea dell'autonomia locale, nonché agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, sia nel testo originario (ricorso n. 77 del 2008) sia nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 (ricorso n. 16 del 2010), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, quarto e sesto comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 4-bis dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe;*

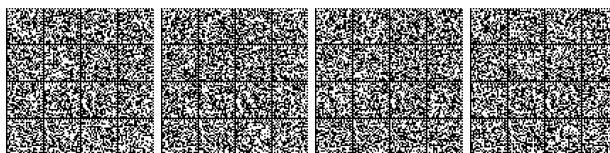
*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promossa, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 69 del 2008) e Liguria (ricorso n. 72 del 2008), con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promossa, in riferimento agli artt. 3, 41, 114, 117, secondo comma, Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 77 del 2008 indicato in epigrafe;*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana; in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119, sesto comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, (ricorso n. 13 del 2010); in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, secondo e sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 16 del 2010;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 — nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009 — questione riportata al punto 13.7. del Considerato in diritto, promossa, in riferimento agli artt. 3, 5, 42, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Piemonte, con il ricorso n. 16 del 2010 indicato in epigrafe.*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 10, lettere a), seconda parte, e b), dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo originario, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., dalle Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 69 del 2008), Liguria (ricorso n. 72 del 2008) e Piemonte (ricorso n. 77 del 2008); in riferimento agli artt. 3, 117, secondo e quarto comma, e 120 Cost., dalla Regione Piemonte (ricorso n. 77 del 2008);*





*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 10, lettere a), seconda parte, e b), dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* GALLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 novembre 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

ALLEGATO

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 5 OTTOBRE 2010

Rilevato che la Regione Campania risulta essersi costituita nel giudizio di cui al ricorso n. 51 del 2010 sulla base di autorizzazione a resistere conferita, con decreto dirigenziale n. 231 del 26 marzo 2010, del coordinatore dell'Area generale di coordinamento — Avvocatura, su proposta del dirigente del settore contenzioso amministrativo e tributario della Regione medesima;

che, a norma dell'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 — cui si conforma l'art. 51, comma 1, lettera f), della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania) —, «La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale [...], è promossa dal Presidente della Giunta»;

che nella competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono (*ex multis*, ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010 e relativa al giudizio deciso con la sentenza n. 225 del 2010);

che, pertanto, la costituzione della Regione Campania è inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'inammissibilità della costituzione della Regione Campania.*

*Francesco AMIRANTE, Presidente*



## N. 326

*Sentenza 3 - 17 novembre 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorso delle Regioni Calabria, Toscana, Liguria e Campania - Impugnazione di numerose disposizioni della legge n. 191 del 2009 - Trattazione delle sole questioni concernenti l'art. art. 2, commi 186, lett. a) ed e), e 187 - Decisione sulle altre questioni rinviata a separate pronunce.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 186, lett. a) ed e), e 187.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136 e 137.

**Finanza regionale - Enti locali - Obbligo per i comuni di sopprimere il difensore civico - Ricorso della Regione Toscana - *Ius superveniens* comportante un sostanziale mutamento della disposizione denunciata *medio tempore* non attuata - Sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione - Inammissibilità della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 186, lett. a), come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 114, 117 e 119.

**Finanza regionale - Enti locali - Obbligo per i comuni di sopprimere i consorzi di funzioni, con conseguente successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici ed a ogni altro effetto - Ricorso delle Regioni Toscana e Campania - *Ius superveniens* comportante un sostanziale mutamento della disposizione denunciata *medio tempore* non attuata - Sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione - Inammissibilità della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 186, lett. e), come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Determinazione dei requisiti per la qualificazione dei comuni come "montani" - Ricorso delle Regioni Calabria, Liguria e Campania - *Ius superveniens* comportante un sostanziale mutamento della disposizione denunciata *medio tempore* non attuata - Sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione - Inammissibilità della questione.**

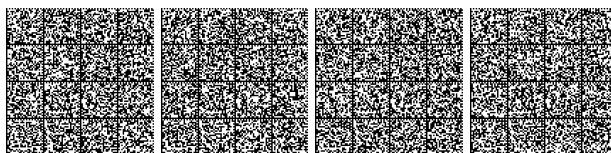
- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136 e 137.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e ad "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette - Ricorso delle Regioni Calabria, Liguria e Campania - *Ius superveniens* non comportante un sostanziale mutamento della disposizione denunciata - Trasferimento della questione sul testo novellato.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136 e 137.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e ad "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette - Ricorso delle Regioni Calabria e Campania - Ritenuta violazione di giudicato costituzionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 136 e 137.



**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e ad "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette - Ricorso delle Regioni Calabria, Liguria e Campania - Ritenuta violazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di comunità montane - Riconducibilità delle disposizioni denunciate al potere dello Stato di fissare principi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica" - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 117, quarto comma, 118 e 123.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e ad "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane"- Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette - Ricorso delle Regioni Calabria, Liguria e Campania - Ritenuta violazione dell'autonomia finanziaria regionale a seguito dell'eliminazione del finanziamento delle comunità montane - Riconducibilità delle disposizioni denunciate al potere dello Stato di fissare principi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica" - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 119 e 114.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e ad "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette - Ricorso delle Regioni Calabria, Liguria e Campania - Ritenuta violazione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane previsto con il ricorso al fondo nazionale ordinario per gli investimenti (di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992) - Violazione del limite generale della ragionevolezza all'esercizio della potestà legislativa, con indebita incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni e lesione del principio di copertura finanziaria degli oneri già assunti dalle comunità montane per l'ammortamento di mutui pluriennali originariamente garantiti dal finanziamento statale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, primo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3 e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane previsto "dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Irragionevolezza della normativa impugnata, con indebita incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni per violazione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, primo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3 e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie statali già destinate alle comunità montane con il ricorso al fondo nazionale ordinario per gli investimenti e ad "altre disposizioni di legge" - Disposizioni strettamente connesse ad altre già oggetto di parziale declaratoria di incostituzionalità - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, secondo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3 e 119.



**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Soppressione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane a carico delle risorse finanziarie di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e delle "altre disposizioni di legge relative alle comunità montane" - Devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del 30 per cento delle risorse finanziarie predette - Ricorso della Regione Campania - Ritenuta irragionevolezza nonché violazione del principio del buon andamento - Esclusione - Inammissibilità della questione.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 187, come modificato dall'art. 1, comma 1-*sexies*, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Comunità montane - Impugnazione dell'art. 2, commi 186, lett. e), e 187, della legge n. 191 del 2009 - Ricorso della Regione Campania - Richiesta di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate - Assorbimento della richiesta in conseguenza dell'intervenuta decisione del ricorso.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 186, lett. e), e 187, nel testo originario.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 119, 123, 136 e 137.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Ugo DE SIERVO;

*Giudici:* Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 186, lettere *a)* ed *e)*, e 187 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), promossi, nel complesso, con ricorsi delle Regioni Calabria, Toscana, Liguria e Campania, rispettivamente notificati il 19 e il 26 febbraio, il 1° marzo 2010, depositati in cancelleria il 26 febbraio, il 3 ed il 5 marzo 2010, iscritti ai numeri 28, 31, 32 e 36 del registro ricorsi 2010.

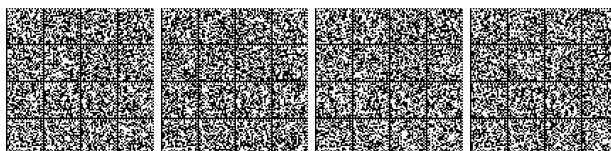
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

Uditi gli avvocati Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Nicoletta Gervasi per la Regione Toscana, Gigliola Benghi per la Regione Liguria, Massimo Luciani per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 19 febbraio 2010 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 26 febbraio, la Regione Calabria ha impugnato l'articolo 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nel testo anteriore alle modifiche introdotte dal decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), come convertito dalla legge 26 marzo 2010, n. 42 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni).





La norma in questione prevede che, «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane. Nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane è assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'interno. Ai fini di cui al secondo periodo sono considerati comuni montani i comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare».

2. — La ricorrente premette una breve ricostruzione del quadro normativo, nel quale si inserisce la norma sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, e ricorda che sulle disposizioni che hanno interessato le comunità montane sono intervenute, da ultimo, le sentenze di questa Corte n. 237 del 2009 e n. 27 del 2010.

3. — Tanto premesso, la Regione Calabria prospetta i seguenti motivi di censura.

3.1. — Quale primo profilo di illegittimità, è dedotta la lesione della potestà legislativa residuale della Regione nella materia delle comunità montane, ex articolo 117, quarto comma, Cost., come enunciato nelle sentenze n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 397 del 2006 e numeri 456 e 244 del 2005.

L'eliminazione del finanziamento statale, senza la previsione di alcuna compensazione, infatti, determinerebbe l'indiretta soppressione dei suddetti enti, o comunque la riduzione del numero e delle competenze degli stessi, incidendo sulla relativa potestà legislativa.

La norma impugnata determinerebbe, inoltre, una situazione non sostenibile per le Regioni che, per la condizione economico-finanziaria in cui si trovano, non sono in grado di fare fronte alla sottrazione di risorse; ciò, in particolare, si verificherebbe per la stessa ricorrente, tenuta ad attuare il piano di rientro dal disavanzo in materia sanitaria.

La Regione Calabria deduce, altresì, che la finalità della norma di sopprimere le comunità montane si può ravvisare anche nella devoluzione ai comuni montani, «definiti, oltretutto, in modo arbitrario in base a quelle caratteristiche altimetriche che la Corte ha già dichiarato incongrue con la sentenza n. 27 del 2010», di parte delle risorse in questione.

Lo Stato, quindi, avrebbe effettuato una precisa opzione, preferendo i comuni alle comunità montane, con ciò invadendo l'ambito competenziale attribuito dalla Costituzione alle Regioni. Né la norma censurata potrebbe essere ascritta ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto la stessa non prevede un contenimento della spesa secondo i criteri affermati dalla sentenza n. 237 del 2009, ma cancellerebbe il finanziamento statale, scegliendo direttamente le modalità di riduzione della spesa.

3.2. — Altra censura è prospettata con riguardo alla violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost., sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, si osserva che il quarto comma dell'art. 119 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nello stabilire che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», contiene una disposizione di salvaguardia che tende ad impedire che il processo di federalizzazione dell'ordinamento determini la compromissione del pubblico interesse, ostacolando l'assolvimento delle funzioni di competenza degli enti territoriali per ragioni puramente economico-finanziarie.

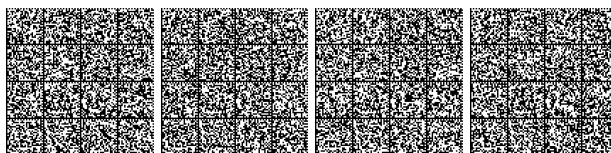
Pertanto, lo Stato non può ex abrupto cancellare le risorse e prevedere un'erogazione alternativa in favore dei comuni montani, in tal modo violando lo spazio di autonomia riservato alle Regioni.

Né tale intervento può essere ascritto alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., che attiene agli organi di governo ed alle funzioni fondamentali degli enti locali, tenuto conto, altresì, che l'art. 118, secondo comma, Cost., distingue precisamente l'ambito della legge statale e di quella regionale in ordine alle funzioni amministrative dei comuni.

Il secondo profilo di illegittimità prospettato attiene alla violazione del combinato disposto degli artt. «117, terzo comma, e 119, secondo comma», Cost.

Da tale ultima disposizione costituzionale, ad avviso della ricorrente, discende il principio della certezza delle entrate (sono richiamate le sentenze n. 37 e n. 423 del 2004), che «è in stretta connessione con le norme costituzionali relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni, e in particolare con l'art. 117, quarto comma, Cost.».

3.3. — La disposizione sottoposta al vaglio della Corte lederebbe, altresì, gli articoli 3 e 117, quarto comma, Cost. per l'irragionevolezza e la contraddittorietà dell'intervento legislativo in questione. Ricorda la Regione Calabria come il legislatore statale, con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), sia intervenuto sulle comunità montane dettando una serie di disposizioni per il riordino delle stesse. Tale intervento normativo costituisce indice del rilievo attribuito ai suddetti enti.



La scelta di finanziare i comuni e non le comunità montane è poi pregiudizievole per la spesa pubblica e l'efficacia dell'azione amministrativa, e dunque irragionevole ai sensi dell'art. 97 Cost., in quanto disperde le già ridotte risorse.

3.4. — Altro profilo di censura è ravvisato nella violazione del principio di leale collaborazione. La norma impugnata, infatti, non prevede alcun coinvolgimento della Regione Né, nel caso di specie, può trovare applicazione l'affermazione che il suddetto principio non si applica all'attività legislativa.

3.5. — Infine, è prospettata la violazione dell'articolo 136 Cost., in combinato disposto con l'art. 117, quarto comma, Cost. Ritiene la difesa regionale che la norma impugnata ponga nel nulla le statuizioni contenute nella sentenza n. 237 del 2009; né potrebbe ritenersi che la successiva sentenza n. 27 del 2010 abbia consentito il disimpegno finanziario dello Stato.

4. — In data 29 marzo 2010 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, ed ha chiesto il rigetto della questione.

Deduce la difesa dello Stato che la norma impugnata, rientrando nell'ambito d'intervento della legge finanziaria per l'anno 2010, è finalizzata al contenimento della spesa pubblica. Pertanto, essa è ascrivibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, poiché non sussiste alcun obbligo costituzionale dello Stato di finanziare le comunità montane, non vi sarebbe la violazione dell'art. 119 Cost.

Infine, si rileva come nel testo del decreto-legge n. 2 del 2010, quale risultante in sede di conversione dalla legge n. 42 del 2010, il secondo periodo della disposizione impugnata sia stato modificato, prevedendosi che la quota di spettanza di ciascuna comunità debba intendersi trasferita «ai comuni appartenenti alle comunità montane».

5. — Con ricorso notificato il 26 febbraio 2010 e depositato il successivo 3 marzo, la Regione Toscana ha impugnato l'articolo 2, comma 186, lettere *a)* ed *e)*, della legge n. 191 del 2009, nel testo originario, precedente cioè alle modificazioni disposte dal citato decreto-legge n. 2 del 2010.

Le disposizioni impugnate prevedono, nell'ambito della riduzione del contributo ordinario spettante agli enti locali, stabilita dal comma 183 del citato art. 2, la soppressione da parte dei comuni del difensore civico e dei consorzi di funzioni.

In particolare, le lettere *a)* ed *e)*, dell'art. 2, comma 186, così dispongono, in relazione alle misure che i comuni devono adottare in ragione della riduzione del contributo ordinario di cui al comma 183:

«*a)* soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267»;

«*e)* soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione» da parte dei comuni «delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto».

Le norme in questione lederebbero le prerogative regionali e degli enti locali in materia di organizzazione e funzionamento di questi ultimi.

5.1. — La Regione ricorrente deduce, in generale, la violazione degli articoli 114, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, e 119 Cost.

5.2. — Con riguardo all'art. 2, comma 186, lettera *a)*, la difesa regionale assume la lesione degli artt. 114 e 117, commi secondo, quarto e sesto, Cost., in quanto le disposizioni in esame non disciplinerebbero né le funzioni fondamentali, né gli organi di governo dei comuni, sicché esse non potrebbero essere ascritte alla potestà legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p)*, Cost.

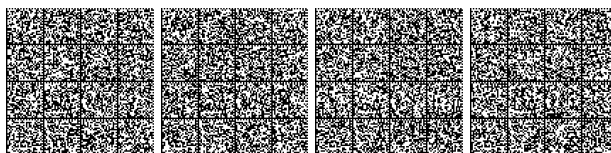
Il difensore civico non rientrerebbe tra gli organi dell'ente ed allo stesso la Corte costituzionale avrebbe riconosciuto la titolarità di funzioni non politiche, di tutela della legalità e della regolarità amministrativa (sono richiamate le sentenze n. 167 del 2005 e n. 313 del 2003). Lo Stato, quindi, non potrebbe sopprimere una figura la cui disciplina è rimessa alla potestà statutaria e regolamentare degli enti locali, con conseguente violazione dell'autonomia di detti enti sancita dall'art. 114 Cost., che può essere fatta valere dalla Regione (sono richiamate le sentenze n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

In ogni caso, la norma in esame lederebbe anche la potestà legislativa regionale di tipo residuale in materia di organizzazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche locali.

Lo statuto della Regione Toscana, all'art. 56, ha infatti stabilito che la legge promuove l'istituzione della rete di difesa civica locale.

È poi intervenuta la legge della Regione Toscana 27 aprile 2009, n. 19 (Disciplina del difensore civico regionale), che all'art. 20 ha istituito la conferenza permanente dei difensori civici locali.

Tale disciplina, legittimamente emanata nell'esercizio delle attribuzioni regionali, verrebbe vanificata dalla norma oggetto di impugnativa.



5.3. — In ordine all'art. 2, comma 186, lettera e), della legge n. 191 del 2009, la Regione Toscana prospetta la violazione degli artt. 114, 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, e 119 Cost.

Innanzitutto, sarebbe lesa l'autonomia statutaria e regolamentare dei comuni, ai sensi degli artt. 117, sesto comma, e 114 Cost.

Inoltre, la disposizione lederebbe direttamente la potestà legislativa residuale delle Regioni.

In particolare, la ricorrente ricorda che questa Corte con la sentenza n. 237 del 2009, con riferimento alle comunità montane – identificate quali unioni di comuni montani – ha affermato che le comunità montane «contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente o statutariamente necessari» e che esse «non sono enti necessari sulla base di norme costituzionali, sicché rientra nella potestà legislativa delle Regioni disporre anche, eventualmente, la soppressione».

Tali principi, ad avviso della Regione, possono essere invocati anche con riferimento al comma 186, lettera e), in ordine alla prevista soppressione di consorzi tra enti locali, ove la norma sia interpretata nel senso della sua applicabilità anche ai consorzi obbligatori costituiti in base alle previsioni della legge regionale.

È quindi evidente che prevedere un obbligo puntuale per i comuni in ordine alla soppressione dei consorzi di funzioni si traduce in un inammissibile intervento dello Stato nell'ambito della disciplina dell'organizzazione locale, ben oltre i limiti previsti dalla Costituzione.

La scelta di esercizio delle funzioni degli enti locali attraverso la forma del consorzio non rientra né nella disciplina dell'organizzazione degli enti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., in quanto detta disposizione si riferisce esclusivamente alla organizzazione degli enti nazionali, né nella disciplina, pure riservata in via esclusiva allo Stato, relativa agli «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

Inoltre, il comma in esame contiene una puntuale disciplina degli effetti della disposta soppressione dei consorzi, illegittima, perché non lascia alcuno spazio al legislatore regionale.

Neppure possono invocarsi, a sostegno della legittimità dell'intervento legislativo statale in esame, la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma e dell'art. 119 Cost., in funzione dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente.

Al contrario, la disposizione in esame, imponendo un obbligo preciso e puntuale di soppressione dei consorzi, interviene con una disciplina di dettaglio, vincolante e per ciò stesso lesiva delle prerogative regionali, costituzionalmente garantite, in ordine alla potestà di disciplinare l'esercizio in forma associata delle funzioni degli enti locali.

La Regione deduce che tale violazione permane anche alla luce dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 2 del 2010, ai sensi del quale le disposizioni di cui ai commi 184, 185 e 186 dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009 «si applicano a decorrere dal 2011 ai singoli enti per i quali ha luogo il rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo».

La norma, infatti, ha solo l'effetto di posticipare gli effetti della disposizione in esame, che tuttavia risulta confermata dal punto di vista contenutistico.

5.4. — In data 6 aprile 2010 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo il rigetto della questione.

La difesa dello Stato, in primo luogo, rileva che le norme impugnate sono state modificate dal decreto-legge n. 2 del 2010, come convertito nella legge n. 42 del 2010, in modo significativo, con la conseguenza che non può procedersi al trasferimento della questione sul nuovo testo delle medesime, ma la questione stessa deve essere dichiarata inammissibile.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato osserva che le disposizioni censurate si inseriscono in un contesto normativo avente finalità di coordinamento finanziario per il contenimento della spesa pubblica degli enti locali.

La prevista soppressione della figura del difensore civico e dei consorzi di funzioni è volta sostanzialmente a garantire, attraverso una riorganizzazione delle strutture attualmente esistenti sul territorio nazionale, il contenimento della spesa degli enti locali, nell'ambito delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica nel concorso di tutti gli enti territoriali, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Poiché tali finalità sono da considerarsi prevalenti rispetto alla potestà legislativa delle Regioni, la disposizione impugnata non può considerarsi lesiva delle prerogative regionali.

6. — Con ricorso notificato il 1° marzo 2010 e depositato il successivo 3 marzo, la Regione Liguria ha impugnato l'art. 2, comma 187, della legge n. 191 del 2009, nel testo originario. Dopo aver premesso una breve ricostruzione normativa del quadro ordinamentale delle comunità montane, la Regione ha prospettato la violazione degli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.



6.1. — In primo luogo, la norma impugnata violerebbe la potestà legislativa residuale delle Regioni in ordine alle comunità montane. Pertanto, pur ritenendo che la disposizione censurata sia ispirata da ragioni di contenimento della spesa pubblica, la stessa sarebbe illegittima in quanto invaderebbe un ambito rimesso alle Regioni (è richiamata la sentenza n. 237 del 2009).

Il legislatore statale avrebbe utilizzato in maniera non proporzionata il titolo legittimante la competenza statale relativo all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica, in tal modo violando tanto l'art. 117, terzo comma, quanto l'art. 3 Cost.

6.2. — La norma in questione lederebbe, altresì, l'art. 119 Cost., nonché l'art. 3 Cost., sotto il profilo della certezza del diritto.

La soppressione dei trasferimenti statali in esame rompe il meccanismo imposto dall'art. 119 Cost., laddove presuppone l'equilibrio tra funzioni ed entrate, ed obbliga lo Stato a dotare le Regioni dei mezzi per far fronte ai propri compiti, sia mediante trasferimenti di tributi erariali, sia mediante entrate proprie.

Pertanto, sarebbe costituzionalmente illegittima una riduzione dei trasferimenti statali in termini tali da compromettere l'esercizio delle funzioni e senza prevedere strumenti con i quali le Regioni possano supplire alle riduzioni stesse, anche in considerazione dei mutui accesi dalle comunità montane in ragione della copertura finanziaria dell'articolo 28 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

6.3. — Sarebbe, altresì, leso il principio di leale collaborazione, in quanto non è previsto lo strumento dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni o Conferenza unificata.

6.4. — Infine, specifiche censure sono mosse in ordine al secondo periodo del comma 187, che renderebbe palese il disegno statale di sopprimere le comunità montane, considerando quali interlocutori per le politiche della montagna i soli comuni montani. Lo stesso, infatti, nella parte in cui priva di mezzi finanziari le comunità montane, decretandone l'estinzione, viola gli'artt. 117 e 119 Cost., mentre, per la parte in cui omette qualsiasi coinvolgimento della Regione nella individuazione dei criteri per la riduzione, al 30 per cento, dei fondi di cui al citato art. 34 del d.lgs. 504 del 1992, si espone alla censura di violazione del principio di leale collaborazione.

Infine, per la parte in cui la norma offre una definizione unilaterale della «mondanità», includendovi i soli comuni il cui territorio è situato per almeno il 75 per cento al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare, si porrebbe in contrasto tanto con il principio di leale collaborazione, quanto con gli artt. 117 e 3 Cost.

7. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo il rigetto della questione sulla base di argomentazioni analoghe a quelle dedotte con riguardo al ricorso proposto dalla Regione Calabria.

8. — Con ricorso notificato il 1° marzo 2010 e depositato il successivo 5 marzo, la Regione Campania ha impugnato l'art. 2, commi 186, lettera e), e 187, della legge n. 191 del 2009, nel testo originario, deducendo la violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 119 e 123 Cost., del principio di leale collaborazione, degli artt. 136 e 137 Cost., nonché del criterio di ragionevolezza.

Anche la Regione Campania premette una ricostruzione normativa del settore in esame, rilevando che con la legge regionale 30 settembre 2008, n. 12 (Nuovo ordinamento e disciplina delle Comunità montane) si è provveduto ad adottare un nuovo ordinamento delle comunità montane, in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 244 del 2007.

Specifico ruolo è stato riconosciuto, altresì, alle comunità montane dallo statuto della Regione Campania e, in particolare, dall'art. 22 che disciplina il consiglio delle autonomie locali.

8.1. — In ordine all'impugnato comma 187, la Regione ricorrente prospetta la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., in uno con i principi di leale cooperazione, oltre che di ragionevolezza e di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La norma impugnata non presenterebbe in alcun modo i tratti caratterizzanti i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Sarebbe evidente, quindi, l'invasione della competenza regionale. Così operando, infatti, la legge statale vanificherebbe la scelta politica che una legge regionale ha compiuto, per di più, tenendo conto delle indicazioni dello Stato.

Ancora, si osserva che la norma impugnata non utilizzerebbe le risorse tolte alla Regione per il contenimento della spesa, ma opererebbe uno spostamento delle stesse da un fondo ad un altro.

8.2. — Inoltre, una parte di tale fondo (il 30 per cento delle risorse finanziarie eliminate per le comunità montane) sarebbe devoluto direttamente a favore dei comuni montani.





Sotto questo profilo si manifesterebbe un ulteriore aspetto di illegittimità per la violazione delle norme costituzionali che garantiscono l'autonomia regionale, soprattutto in materia di organizzazione degli enti locali e di autonomia degli stessi enti.

La norma precisa che i destinatari di tali risorse residue possono essere solo i comuni montani con il 75 per cento del territorio al di sopra dei 600 metri sul livello del mare.

La illegittimità di tale previsione si evincerebbe anche dalla sentenza n. 27 del 2010 di questa Corte, che ha stabilito che un criterio altimetrico rigido è illegittimo, dal momento che, nella materia in esame, è possibile individuare indicatori in maniera generica e non vincolante.

8.3. — Sotto questo punto di vista, si deduce anche la violazione del giudicato costituzionale, giacché si tratterebbe di una fattispecie assolutamente identica a quella decisa dalla Corte, con la sentenza da ultimo citata, riferibile alla stessa materia, all'identico criterio utilizzato dal legislatore statale e allo stesso ambito di intervento dello Stato.

8.4. — In definitiva, dunque, non vi sarebbe alcuna norma costituzionale che attribuisca allo Stato una competenza generale in materia di enti locali, in quanto l'unica norma esistente nella Costituzione (art. 117, secondo comma, lettera *p*), limita la potestà legislativa statale in relazione al tipo di ente locale, nonché a determinati aspetti del loro ordinamento (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali).

8.5. — In ordine all'impugnazione dell'art. 2, comma 186, lettera *e*), la Regione Campania deduce che i consorzi previsti dalla norma impugnata costituiscono modalità organizzative dell'ente e, dunque, vengono attratti nell'ambito della materia organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali.

Né alcun rilievo può avere il richiamo alla competenza statale nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Gli interventi legislativi nazionali possono, infatti, superare il vaglio di costituzionalità soltanto se la normativa statale si propone esclusivamente un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, inteso nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, senza prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento di detto obiettivo.

Infine, la norma impugnata appare irragionevole nella sua applicazione indifferenziata, rispetto alle esigenze necessariamente variegate del territorio, nonché illegittima per violazione del principio di leale cooperazione, laddove nella scelta relativa non prevede alcuna partecipazione delle Regioni e degli enti locali.

8.6. — La Regione Campania ha formulato istanza di sospensione delle norme impuginate ai sensi degli artt. 35 e 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

9. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo il rigetto della questione con argomentazioni analoghe a quelle formulate con riguardo agli altri ricorsi sopra richiamati.

10. — In data 23 settembre 2010, la Regione Campania ha depositato memoria.

La ricorrente deduce che, *medio tempore*, il citato comma 187 è stato modificato dall'art.1, comma 1-*quater*, lettera *a*), del decreto-legge n. 2 del 2010, convertito dalla legge 26 marzo 2010, n. 42. In ragione della novella, in primo luogo, il 30 per cento delle risorse statali soppresse, non è più assegnato ai comuni montani, ma ai comuni facenti parte delle comunità montane e la relativa ripartizione deve essere effettuata previa intesa in sede di Conferenza unificata. In secondo luogo, l'ultimo periodo del comma 187, che definiva i comuni montani, è stato soppresso.

Alla luce del *ius superveniens*, la difesa regionale dichiara di ritenere cessata la materia del contendere in ordine alla disposizione soppressa, mentre, a proprio avviso, permane l'illegittimità delle altre norme impuginate.

Per contrastare le deduzioni dello Stato, la ricorrente rileva che persiste la violazione della potestà legislativa e dell'autonomia finanziaria regionale, ad opera del comma 187, in quanto le risorse soppresse sono destinate a «spese ed impegni economici voluti dallo Stato», ora posti indirettamente a carico della Regione, e ai quali la stessa non può sottrarsi. Né la previsione dell'intesa sana la lesione del principio di leale collaborazione, dal momento che è prevista in via transitoria per la prima applicazione della legge e riguarda solo il riparto del fondo da effettuarsi attraverso un decreto ministeriale.

In ordine al comma 186, lettera *e*), la Regione ribadisce le difese svolte e deduce, in particolare, l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità della questione per genericità delle censure prospettata dall'Avvocatura dello Stato.

11. — Anche la Regione Calabria, in prossimità dell'udienza, ha depositato memoria, con la quale ha ribadito le conclusioni già rassegnate, ritenendo non rilevante il citato *ius superveniens*.



La ricorrente osserva come la difesa statale si fondi su due sole argomentazioni: da un lato, l'ascrivibilità della disciplina in questione alla materia del coordinamento della finanza pubblica; dall'altro, l'assenza di un obbligo costituzionale dello Stato di finanziare le comunità montane.

Ad avviso della Regione, la prima argomentazione non sarebbe sufficiente a sostanziare la legittimità della norma che sopprime il finanziamento statale delle comunità montane, in quanto il contenimento della spesa pubblica non può ridondare in compromissione di «interessi costituzionalmente pregevoli», e, in ogni caso, può porre solo obiettivi di riequilibrio, ma non può imporre gli strumenti per perseguire tale finalità (in proposito sono richiamate diverse pronunce di questa Corte: sentenze n. 156 e n. 149 del 2010, n. 94 del 2009).

La riduzione delle risorse sarebbe, altresì, illegittima, in quanto darebbe luogo tout court alla eliminazione delle comunità montane, che è prerogativa esclusiva delle Regioni, come sembrerebbe evincersi, *aliunde*, dall'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo il quale «le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti».

D'altro canto, che la spesa pubblica per le comunità montane possa essere soltanto limitata e non soppressa, e che quindi la norma sia viziata da illogicità rispetto allo scopo dichiarato, sarebbe dimostrato dal fatto che parte del finanziamento è destinato ai comuni montani.

La Regione Calabria ribadisce, altresì, che il combinato disposto degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., vieta il disimpegno dello Stato dal dovere di assicurare la sufficienza delle fonti di finanziamento delle funzioni pubbliche degli enti territoriali e impone la logica della proporzione tra funzioni e risorse, che è disattesa dalla disposizione impugnata, con violazione anche del principio di certezza delle entrate.

La ricorrente, quindi, rinnova la censura di irragionevolezza e contraddittorietà, proposta in ordine alla norma impugnata alla luce delle disposizioni contenute nell'art. 2041, comma 3, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) e dell'art. 5, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010. Ed infatti, la prima delle citate norme dispone la concedibilità di licenza illimitata per i militari di leva che rivestano la carica di presidente delle comunità montane; la seconda prevede che agli amministratori di comunità montane non possono essere attribuiti retribuzioni, gettoni, indennità, emolumenti, in qualsiasi forma percepiti.

Infine, poiché la norma censurata avrebbe un contenuto sostanzialmente provvedimentale, assumerebbe rilievo anche il principio di leale collaborazione che, nella specie, risulterebbe violato.

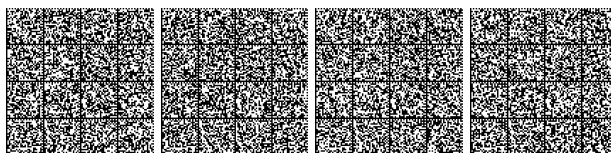
12. — In data 28 settembre 2010 la Regione Liguria ha depositato memoria con la quale, nel rinnovare le difese svolte, osserva, in particolare, che la normativa in esame sarebbe iniqua ed irrazionale, in quanto, nella sua onnicomprensività, fa sì che debba ritenersi incluso tra le fonti di finanziamento delle comunità montane soppresse anche il Fondo sviluppo investimenti di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 504 del 1992, destinato alla copertura degli oneri derivanti dai mutui posti in essere per spese di investimento, senza che siano indicati i mezzi alternativi per farvi fronte.

Di conseguenza, sarebbero lesi i principi della sicurezza dei rapporti giuridici e della tutela dell'affidamento con manifesta irragionevolezza della norma.

### *Considerato in diritto*

1. — Con autonomi ricorsi le Regioni Calabria, Toscana, Liguria e Campania hanno sottoposto al vaglio di costituzionalità, nel testo originario, tra le altre, alcune disposizioni contenute nell'articolo 2, commi 186, lettere *a*) ed *e*), e 187 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), le quali – in ragione della intervenuta riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo statale ordinario per il finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali e dei comuni, ad opera dell'art. 2, comma 183, della stessa legge – hanno stabilito una serie di misure di contenimento della spesa pubblica.

1.1. — Le impugnazioni di cui innanzi vengono trattate separatamente rispetto alle altre questioni proposte con i medesimi atti introduttivi e, per omogeneità di materia, considerata la parziale identità delle norme censurate e delle questioni prospettate, devono essere decise, previa riunione *in parte qua* dei relativi ricorsi, con la medesima sentenza.



1.2. — Quanto alle questioni concernenti il presente giudizio, va osservato che la Regione Calabria e la Regione Liguria hanno impugnato il solo art. 2, comma 187, della citata legge, il quale stabilisce che, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, «lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane». Dispone, inoltre che «nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane è assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'interno. Ai fini di cui al secondo periodo sono considerati comuni montani i comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare».

La Regione Toscana ha dedotto la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lettere *a)* ed *e)*, della suddetta legge, nella parte in cui prevede, in relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, che i comuni devono altresì adottare le seguenti misure:

«*a)* soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267»;

*omissis*

«*e)* soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione», da parte dei comuni, «delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto».

Infine, la Regione Campania ha sottoposto allo scrutinio della Corte sia il comma 186, lettera *e)*, che il comma 187 dell'art. 2 della medesima legge finanziaria.

1.3. — I profili di illegittimità costituzionale sono prospettati dalle suddette Regioni in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119, 123, 136 e 137 della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, di ragionevolezza, di certezza delle entrate e di affidamento.

2. — Le Regioni Calabria, Liguria e Campania, con argomentazioni in gran parte coincidenti, deducendo la lesione, nell'insieme, degli artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136 e 137 Cost., dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione, di certezza delle entrate e di affidamento, hanno articolato, in ordine all'art. 2, comma 187, della legge n. 191 del 2009, le seguenti censure.

Punto di partenza comune all'*iter* argomentativo sviluppato dalle ricorrenti a fondamento delle proprie doglianze è la sussistenza della potestà legislativa residuale della Regione nella materia delle comunità montane, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., come precisato dalla sentenza n. 237 del 2009 di questa Corte.

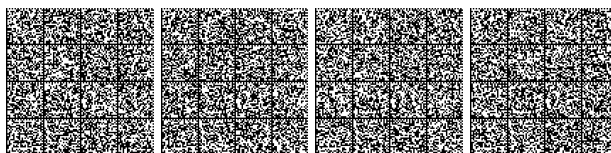
L'intervento legislativo in questione, quindi, da un lato, sopprimendo la provvista finanziaria statale per le comunità montane, dall'altro, destinando le relative risorse ai comuni montani, ridefinendo le caratteristiche degli stessi e demandando la ripartizione delle risorse ad un decreto ministeriale, lederebbe la suddetta potestà normativa, nonché l'art. 3 Cost. ed il principio di leale collaborazione, con ricadute, ad avviso della Regione Campania, anche sulla autonomia amministrativa di cui all'art. 118 Cost.

La disposizione impugnata non sarebbe, inoltre, riferibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica o, comunque, come precisato dalla Regione Liguria, esorbiterebbe dai canoni in cui la competenza in tale materia legittimamente spetta allo Stato, in ragione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale.

Un ulteriore profilo di illegittimità della norma è ravvisato dalle ricorrenti nella lesione dell'art. 119 Cost., sotto un duplice profilo. La impugnata normativa statale, per un verso, sarebbe in contrasto con la necessaria proporzionalità tra funzioni degli enti locali e risorse agli stessi destinate, con la conseguente lesione dei principi della certezza delle entrate e dell'affidamento giuridico; per altro verso, non sarebbero indicate le fonti di finanziamento che dovrebbero consentire la sostituzione delle risorse sopresse.

Ad avviso delle Regioni Calabria, Liguria e Campania sarebbe evidente la violazione del principio di leale collaborazione, non essendo previsto, tra l'altro, alcun raccordo con il Consiglio delle autonomie locali – soprattutto quando le Regioni abbiano già legiferato in materia, secondo i principi fondamentali dettati dal legislatore con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) e successive modifiche – per ridelineare, in una prospettiva di contenimento della spesa pubblica, l'assetto dei suddetti enti.

Proprio in riferimento alla legislazione statale precedente, la normativa impugnata, secondo le Regioni Calabria e Campania, sarebbe irragionevole e contraddittoria, oltre che lesiva del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.



Le Regioni Calabria e Campania, infine, deducono la violazione del giudicato costituzionale, in quanto la normativa impugnata vanificherebbe quanto statuito dalle sentenze di questa Corte n. 237 del 2009 e n. 27 del 2010 sui limiti del potere statale di intervento sulla riduzione della spesa delle comunità montane, oltre che sulla fissazione dei requisiti necessari per la costituzione delle comunità stesse.

3. — Come si è prima precisato, la sola Regione Toscana ha impugnato l'art. 2, comma 186, lettera *a*), della legge n. 191 del 2009, il quale prevede per i comuni la soppressione del difensore civico, deducendo la violazione degli artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 119 Cost., in base alle argomentazioni che seguono.

Poiché il difensore civico non rientra tra gli organi del comune, la disciplina di tale figura e la previsione della sua eventuale soppressione esulerebbero dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia concernente la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), essendo rimesse alla potestà statutaria e regolamentare degli enti locali, in forza di quanto disposto dal citato secondo comma, lettera *p*), dell'art. 117 Cost., e del sesto comma del medesimo articolo.

La norma impugnata, quindi, violerebbe l'autonomia di detti enti sancita dall'art. 114 Cost., nonché la potestà legislativa residuale della Regione in materia di organizzazione dell'esercizio delle sue funzioni.

La ricorrente ricorda di avere già legiferato in materia, promuovendo, in sede statutaria, l'istituzione della rete di difesa civica locale e adottando, successivamente, la legge regionale n. 27 aprile 2009, n. 19 (Disciplina del difensore civico regionale).

4. — Sia la Regione Toscana sia la Regione Campania hanno impugnato, infine, l'art. 2, comma 186, lettera *e*), della legge n. 191 del 2009, il quale dispone la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali (da individuare nei comuni, in ragione dei destinatari della disposizione) e contiene una puntuale disciplina degli effetti della disposta soppressione, deducendo, nel complesso, la violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La norma impugnata, ad avviso della Regione Toscana, non sarebbe ascrivibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettere *g*), e *p*), Cost. e determinerebbe la lesione dell'autonomia statutaria e regolamentare dei comuni ex artt. 114 e 117, sesto comma, Cost., nonché della potestà residuale della Regione, nella quale rientrerebbe la disciplina delle forme associative degli enti locali. Né, per l'estremo dettaglio delle disposizioni in essa contenute, quest'ultima potrebbe essere qualificata alla stregua di un principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

La Regione Toscana deduce, infine, l'irrelevanza di quanto stabilito dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), nel suo testo originario, secondo il quale «le disposizioni di cui ai commi 184, 185 e 186 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, si applicano a decorrere dal 2011 ai singoli enti per i quali ha luogo il rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo». Detta previsione, infatti, posticiperebbe soltanto gli effetti, ma confermerebbe il contenuto sostanziale della norma censurata.

Anche la Regione Campania prospetta la violazione della potestà legislativa regionale nella materia degli uffici regionali e degli enti locali, nonché dell'autonomia costituzionalmente garantita di questi ultimi. La disposizione, ad avviso della ricorrente, sarebbe altresì irragionevole nella sua applicazione indifferenziata rispetto alle esigenze del territorio e sarebbe, quindi, illegittima, in quanto non è prevista alcuna partecipazione della Regione e degli enti locali alle relative scelte.

La Regione Campania ha chiesto, infine la sospensione in via cautelare delle norme impuginate.

5. — In via preliminare, devono essere affrontate alcune questioni pregiudiziali attinenti alla individuazione dell'ambito entro il quale procedere all'esame di merito delle censure sollevate dalle ricorrenti.

Vengono in rilievo, a questo riguardo, le modifiche legislative che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, hanno interessato le norme impuginate, nonché quelle, come si vedrà, a queste ultime connesse.

5.1. — Il decreto-legge n. 2 del 2010 ha introdotto la norma transitoria richiamata, ma non impugnata dalla Regione Toscana, relativa ai termini di applicazione dell'art. 2, commi 184, 185 e 186, della legge n. 191 del 2009.

In sede di conversione in legge del citato decreto-legge, ad opera della legge 26 marzo 2010, n. 42 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), la suddetta disposizione è stata modificata e sono stati, altresì, innovati il comma 186, lettere *a*) ed *e*), e il comma 187 dell'art. 2 della suddetta legge finanziaria per il 2010.

Nel nuovo testo dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 2 del 2010 permane la decorrenza dell'applicazione dell'art. 2, comma 186, lettera *e*), dal 2011, mentre quella dell'art. 2, comma 186, lettera *a*), è stata fissata, in ogni comune interessato, dalla data di scadenza dei singoli incarichi dei difensori civici e dei direttori generali in servizio al momento di entrata in vigore della legge di conversione del suddetto decreto-legge.





5.2. — In particolare, il comma 186, lettera *a*), è stato modificato nel senso che la previsione della soppressione del difensore civico, di cui al testo unico degli enti locali, riguarda il solo difensore civico comunale, le cui funzioni sono state attribuite ora a quello della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune, mediante anche ridefinizione della sua denominazione in «difensore civico territoriale».

5.3. — Il comma 186, lettera *e*), del medesimo articolo, a sua volta, è stato modificato nel senso di escludere dalla soppressione ivi prevista i bacini imbriferi montani (BIM), costituiti ai sensi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959 (Norme modificatrici del T.U. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici). Rimane fermo il trasferimento ai comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi.

È poi intervenuto l'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha dettato, come si dirà in seguito, nuove disposizioni sull'esercizio in forma associata delle funzioni dei comuni.

5.4. — Anche il successivo comma 187 è stato modificato.

Come sarà precisato in prosieguo, da un lato, si è previsto che, nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), parte delle risorse, già prima attribuite alle comunità montane, sono devolute non più ai comuni montani, ma ai comuni già appartenenti alle comunità montane, previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata; dall'altro, si è soppresso l'inciso relativo alla definizione dei requisiti per la qualificazione come montani dei comuni.

5.5. — Tutte le suddette disposizioni sopravvenute, come si è rilevato, non hanno costituito oggetto di impugnazione da parte delle ricorrenti.

6. — Orbene, la novellazione sopra richiamata integra una ipotesi di *ius superveniens* che incide sulle disposizioni statali oggetto di impugnazione con i ricorsi in via principale proposti dalle Regioni. E secondo la giurisprudenza di questa Corte, qualora dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – deve intendersi trasferita sulla nuova norma (tra le molte, sentenza n. 40 del 2010).

Diversamente, quando la norma modificata non abbia avuto attuazione *medio tempore*, si può avere un effetto satisfattorio delle pretese della parte ricorrente, che dà luogo ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere. Del pari, nelle medesime condizioni di inattuazione, la sopravvenuta modifica legislativa può incidere a tal punto sulla originaria norma da determinare, in mancanza di una nuova impugnazione, il sopravvenuto difetto di interesse a proseguire nel giudizio. Ed è chiaro come in detta ipotesi sia onere della parte ricorrente, ove voglia contestare la legittimità costituzionale della norma sopravvenuta, anche eventualmente in connessione con quella originaria, di proporre una nuova impugnazione.

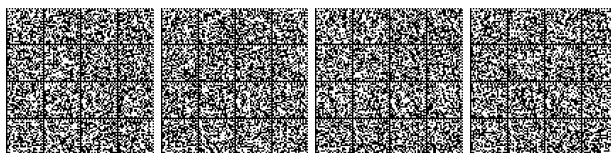
6.1. — Ciò premesso, va osservato che, con riguardo all'art. 2, comma 186, lettera *a*), la novellazione intervenuta successivamente alla legge n. 191 del 2009 comporta un sostanziale mutamento della disposizione sottoposta al vaglio di questa Corte, tale da determinare, attesa la mancanza di una specifica impugnazione della nuova norma, il sopravvenuto difetto di interesse della Regione Toscana e, dunque, l'inammissibilità della questione.

Ed infatti, rimane ferma la soppressione del difensore civico comunale come soggetto incardinato nella struttura organizzativa del comune, ma, in ragione del *ius superveniens*, le sue funzioni possono essere attribuite, mediante apposita convenzione tra più comuni, al difensore civico della provincia, nel cui territorio rientrano i relativi comuni, che assume la denominazione di «difensore civico territoriale». Non può, quindi, affermarsi, dopo le modifiche introdotte dalle disposizioni sopravvenute, che sono state soppresse le funzioni precedentemente attribuite al difensore civico comunale. È vero, invece, che per effetto di queste ultime norme, si è inciso soltanto sulla titolarità delle funzioni di difesa civica comunale, prevedendosi che queste siano esercitate ad un livello territoriale più ampio, vale a dire quello provinciale; di qui anche la modifica della formale denominazione del soggetto che è incaricato di svolgerle, come si è accennato, in «difensore civico territoriale».

6.2. — A conclusioni analoghe deve pervenirsi per quanto riguarda l'art. 2, comma 186, lettera *e*), della legge n. 191 del 2009.

Ed infatti, anche in ordine a tale disposizione deve essere dichiarata l'inammissibilità della relativa questione di costituzionalità, promossa dalle Regioni Toscana e Campania, per sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione.

È pur vero che la sopravvenienza normativa costituita dalla novellazione introdotta dal decreto-legge n. 2 del 2010, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 42 del 2010, si è limitata ad escludere dalla soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali i bacini imbriferi montani, ma nella ricognizione del *ius novorum*, che ha interessato la disposizione impugnata, non può omettersi di considerare l'art. 14, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010.



La sopra citata disposizione stabilisce che «le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3», della legge n. 42 del 2009, «sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia». Il citato articolo prosegue disponendo che «tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti».

È evidente, quindi, che la sopravvenuta previsione dell'esercizio obbligatorio da parte dei comuni, in forma associata, di importanti funzioni e l'espreso riferimento alle comunità montane contenuto nel citato art. 14, comma 28, privano di effettività ed attualità la doglianza delle Regioni ricorrenti, con la conseguenza che deve essere dichiarata inammissibile la relativa questione di costituzionalità sollevata con i ricorsi introduttivi del presente giudizio.

6.3. — A conclusioni parzialmente diverse da quelle relative al comma 186, lettere *a)* ed *e)*, deve pervenirsi in ordine al successivo comma 187.

Le nuove disposizioni introdotte nella legge n. 191 del 2009 dal legislatore (che – come si è già detto – non hanno formato oggetto di impugnazione da parte delle ricorrenti) hanno inciso in modo rilevante sul tessuto normativo specifico, oggetto dei ricorsi ora in esame.

Al riguardo, va rilevato che nel comma 187, prima delle modificazioni ad esso apportate dal decreto-legge n. 2 del 2010, come convertito dalla legge n. 42 del 2010, erano contenute tre distinte disposizioni, tutte oggetto di censure da parte delle ricorrenti:

*a)* la prima stabiliva che — a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa legge — lo Stato «cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'art. 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane»;

*b)* la seconda stabiliva che, «nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane è assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'interno»;

*c)* la terza stabiliva che ai suddetti fini «sono considerati comuni montani i comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare».

Il successivo decreto-legge n. 2 del 2010, nel testo risultante dalla relativa legge di conversione, con il comma 1-*sexies* del medesimo art. 1 ha inciso sulle citate disposizioni nel modo che segue:

*a)* è rimasta inalterata la prima disposizione sopra riportata, relativa alla cessazione del finanziamento statale in favore delle comunità montane di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992 e alle altre disposizioni di legge relative alle medesime comunità;

*b)* le parole «ai comuni montani» sono state sostituite da quelle: «ai comuni appartenenti alle comunità montane»;

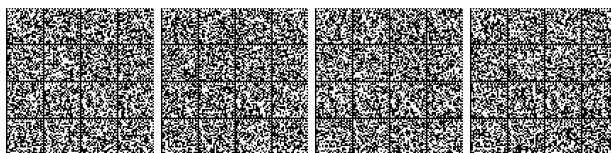
*c)* sono state aggiunte al comma 187, secondo periodo, le parole «previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»;

*d)* è stata soppressa, infine, la disposizione relativa alla fissazione del requisito, per la qualificazione di comune montano, concernente il limite di 600 metri sopra il livello del mare in cui dovrebbe trovarsi almeno il 75 per cento del territorio comunale.

Orbene, tenuto conto dell'entità delle modificazioni apportate al comma 187 in esame e della circostanza che esse – come si è ricordato – non hanno formato oggetto di impugnazione da parte di nessuna delle ricorrenti, deve ritenersi – al di là del carattere più o meno soddisfacente delle pretese di queste ultime fatte valere con i rispettivi ricorsi – che è obiettivamente sopravvenuto il difetto di interesse all'impugnazione in ordine alla disposizione relativa alla determinazione dei requisiti per la qualificazione come “montani” dei comuni. A ciò consegue, pertanto, l'inammissibilità della relativa questione.

Nessuna modificazione è, invece, intervenuta quanto alla disposizione, contenuta nella prima parte del comma 187, relativa alla cessazione del finanziamento statale stabilito in favore delle comunità montane dall'art. 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dalle altre disposizioni di legge recanti finanziamenti dello Stato a favore delle comunità medesime; nonché a quella relativa allo strumento, il decreto ministeriale appunto, previsto per la ripartizione, in via transitoria, delle risorse pari al 30 per cento del finanziamento statale al quale si riferisce la norma di soppressione.

Per questa parte, dunque, non può ritenersi che si sia determinata né la cessazione della materia del contendere, né la inammissibilità dei ricorsi per sopravvenuto difetto di interesse, tenuto conto della autonomia delle disposizioni stesse rispetto alle altre sulle quali il legislatore dello Stato è intervenuto con la normativa di modificazione della legge n. 191 del 2009.



In tale situazione, tenuto conto della sostanziale identità di contenuto tra la originaria disposizione della prima parte del comma 187 e quella introdotta dalla novella disposta dal decreto-legge n. 2 del 2010, in conformità all'indirizzo giurisprudenziale di questa Corte cui si è fatto prima riferimento, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle ricorrenti in ordine alla disposizione di cui al comma 187, nella sua formulazione originaria, deve intendersi trasferita, nei termini sopra indicati, sul medesimo comma, quale risulta dal citato decreto-legge n. 2 del 2010, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.

7. — Nel merito, la questione è parzialmente fondata.

8. — Come si è innanzi precisato, la parte del citato comma ritualmente oggetto di censura ad opera delle ricorrenti è quella concernente la soppressione del finanziamento statale previsto dall'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992, nonché da ogni altra disposizione dello Stato che abbia stabilito finanziamenti in favore delle comunità montane.

Tale previsione è connessa a quanto sancito da una norma contenuta nel comma 183, secondo la quale «il contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario» di cui al citato art. 34, comma 1, lettera a), «è ridotto per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, rispettivamente di 1 milione di euro, di 5 milioni di euro e di 7 milioni di euro per le province e di 12 milioni di euro, di 86 milioni di euro e di 118 milioni di euro per i comuni».

È chiaro, pertanto, che le disposizioni qui censurate si inquadrano in una complessa manovra di contenimento della spesa nel settore pubblico allargato, con particolare riferimento alla spesa per gli enti locali.

8.1. — A questo riguardo, deve essere, innanzitutto, richiamato il contenuto specifico del citato art. 34, il quale concorre a disciplinare, in generale, i trasferimenti erariali in favore degli enti in questione, nonché delle comunità montane.

Il comma 1 del suddetto articolo individua nel fondo ordinario, nel fondo consolidato e nel fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale le principali fonti del finanziamento statale dei bilanci delle province e dei comuni.

Il comma 2 prevede, poi, che lo Stato concorre al finanziamento delle opere pubbliche degli enti locali con il fondo nazionale speciale per gli investimenti.

Il comma 3, a sua volta, stabilisce che lo Stato può concorrere al finanziamento dei bilanci delle province, dei comuni e delle comunità montane, anche con un fondo nazionale ordinario per gli investimenti, la cui quantificazione è demandata alle annuali leggi finanziarie.

Il comma 4 prevede, infine, che per le comunità montane lo Stato concorra al finanziamento dei bilanci, ai sensi del comma 1, con assegnazioni a valere sul fondo ordinario e sul fondo consolidato.

In particolare, dal combinato disposto dei commi sopracitati, si evince, dunque, che per i bilanci delle comunità montane lo Stato concorre al finanziamento della spesa corrente con assegnazioni a valere sul fondo ordinario e sul fondo consolidato, mentre per i trasferimenti in conto capitale assume rilievo il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, che trova specifica disciplina nell'art. 28, comma 1, lettera c), del medesimo d.lgs. n. 504 del 1992. Si tratta di un fondo diretto, sostanzialmente, al finanziamento della spesa per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui stipulati anteriormente all'entrata in vigore del citato decreto legislativo.

8.2. — Ulteriori disposizioni al riguardo, per quanto specificamente concerne il finanziamento di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico anche delle comunità montane, si rinviengono nel successivo art. 41 dello stesso provvedimento legislativo, il quale prevede, al comma 1, che l'assegnazione dei contributi è effettuata con proiezione triennale e, al comma 4, che, quanto alle comunità montane, il fondo è distribuito alle Regioni per il successivo riparto tra i suddetti organismi.

8.3. — Ciò chiarito in via generale, deve osservarsi che priva di rilievo è, innanzitutto, la censura di violazione del giudicato costituzionale prospettata da alcune delle ricorrenti.

Come questa Corte ha più volte affermato (*ex multis*, sentenza n. 262 del 2009), perché vi sia violazione del giudicato costituzionale è necessario che una norma sopravvenuta ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale.

Nel caso di specie, il legislatore ha adottato una disposizione che non ne riproduce un'altra già dichiarata non conforme a Costituzione, né fa a quest'ultima rinvio. Di qui la infondatezza della censura in esame.

8.4. — Tanto premesso, ai fini della disamina delle questioni concernenti la dedotta violazione dei parametri costituzionali di cui al combinato disposto degli artt. 3, 114, 117 e 119 Cost., occorre preliminarmente rammentare come, ai fini dell'identificazione della materia nella quale si colloca la normativa impugnata, sia necessario fare riferimento all'oggetto della disciplina medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex multis*, sentenza n. 430 del 2007).



Facendo applicazione del suddetto criterio, è evidente che le disposizioni impugnate trovano collocazione nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, prevista tra quelle di competenza concorrente dall'art. 117, terzo comma, Cost.

8.5. — Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (tra le molte, sentenza n. 237 del 2009).

Peraltro, come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di affermare proprio con riguardo alle comunità montane (citata sentenza n. 237 del 2009), non costituisce ostacolo all'esercizio della potestà legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, attraverso la fissazione dei relativi principi fondamentali, la circostanza che si incida su un ambito materiale, quale quello relativo alle comunità montane, rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

D'altronde, in un contesto di carattere più generale, questa Corte ha posto in rilievo che limiti finanziari per le Regioni e gli enti locali, volti al perseguimento degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, sono in linea con la più recente interpretazione della nozione di «coordinamento della finanza pubblica» fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale, ormai «costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario», per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (così sentenza n. 52 del 2010, nonché sentenze n. 237 e n. 139 del 2009).

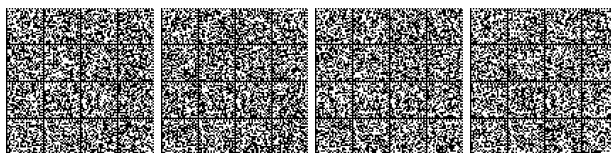
Naturalmente, però, la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il generale canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

8.6. — Orbene, la normativa in esame è chiaramente finalizzata al contenimento della spesa pubblica degli enti locali e, per il suo contenuto oggettivo, al pari di disposizioni simili recate da precedenti, analoghi provvedimenti legislativi dello Stato, costituisce espressione del potere dello Stato di fissare i principi fondamentali nella materia sopra indicata. Essa, in quanto tale, è idonea ad incidere, come si è accennato, su una materia, quale quella concernente la disciplina delle comunità montane, rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni e, di conseguenza, a superare il vaglio di costituzionalità con riferimento alla prospettata lesione dei citati parametri costituzionali e, in particolare, quello di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Né è senza significato che la stessa normativa preveda un regime transitorio proprio per consentire la graduale riallocazione a livello locale della spesa per le comunità montane in questione. Non senza aggiungere che questa Corte, in fattispecie per molti versi analoghe, ha già avuto modo di affermare, sul presupposto che la disciplina delle comunità montane rientra nella competenza residuale delle Regioni, che spetta a queste ultime, in base all'art. 119 Cost., «provvedere al loro finanziamento insieme ai Comuni di cui costituiscono la "proiezione"». Da tale affermazione, costituente ormai *ius receptum*, «consegue che la progressiva riduzione del finanziamento statale relativo alle suddette comunità montane non contrasta con la giurisprudenza di questa Corte in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali» (sentenza n. 27 del 2010).

È pur vero che numerose leggi statali, come osservato in particolare dalla Regione Calabria, hanno disposto nel tempo finanziamenti a favore delle comunità montane; tuttavia, le sopravvenute esigenze di contenimento della spesa pubblica nella finanza locale possono giustificare interventi legislativi di riduzione e razionalizzazione delle erogazioni dello Stato in favore delle Regioni e degli enti locali, nel medesimo settore, nel segno di una diversa allocazione delle risorse in vista di un equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (citata sentenza n. 237 del 2009), nonché del buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

8.7. — Neppure può dirsi che si sia in presenza di una totale soppressione del finanziamento statale previsto dall'art. 34 sopra citato, in quanto il medesimo comma 187 ha previsto il trasferimento ai comuni facenti parte delle comunità montane, nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale, del 30 per cento delle risorse finanziarie oggetto dell'intervento apparentemente di totale soppressione. Del pari, assume rilievo, nel quadro della manovra di finanza pubblica effettuata con la legge finanziaria per il 2010, la circostanza che, a norma del precedente comma 23 del medesimo art. 2 della legge n. 191 del 2009, il legislatore ha – in sostanza – rimodulato gli interventi finanziari a favore degli enti locali, per il triennio 2010-2012, con risorse «a valere sul fondo ordinario di cui all'art. 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504»; vale a dire anche con riferimento alle risorse statali oggetto di parziale soppressione da parte del comma 187.





8.8. — Né, infine, può essere condivisa, nella sua assolutezza, l'affermazione secondo la quale la normativa impugnata avrebbe disposto la totale cancellazione del finanziamento statale precedentemente disposto a favore delle comunità montane, nel palese intento di procedere surrettiziamente alla soppressione di detti organismi. Ciò in quanto, da un lato, in una parte consistente il predetto finanziamento non risulta eliminato, anche per effetto della presente pronuncia come risulterà nel prosieguo e, dall'altro, non è senza significato che talune disposizioni legislative, pure richiamate dalle ricorrenti, hanno confermato la permanenza delle comunità montane nell'ordinamento, dal momento che ad esse la normativa statale continua a fare riferimento. Del resto, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che le comunità montane non sono previste dall'art. 114 Cost. come enti costituzionalmente necessari (sentenza n. 229 del 2001).

In realtà, in linea generale, le misure ora in esame, contenute in una legge finanziaria, perseguono la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente nel settore degli enti locali. Esse, pertanto, devono essere ascritte, nel catalogo fissato dall'art. 117 Cost., alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

8.9. — Sotto altro aspetto, la Regione Campania lamenta, tra l'altro, che sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione per il fatto che per la soppressione del finanziamento statale, con specifico riferimento agli investimenti, sarebbe stato indispensabile il coinvolgimento della Regione, quanto meno nella determinazione di modalità e tempi di attuazione della riduzione del finanziamento.

La censura non è fondata, in quanto, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il principio di leale collaborazione non trova applicazione nelle procedure di formazione delle leggi. E, d'altronde, detto principio ha trovato concreta applicazione nella specie, in seguito alle modifiche operate all'originario testo dal comma 187 dal decreto-legge n. 2 del 2010, nella successiva fase di adozione del decreto ministeriale di riparto, tra i comuni interessati, in fase transitoria, del 30 per cento delle risorse previste dall'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992.

8.10. — Alla luce delle considerazioni che precedono, in sostanza, l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, anche quale garanzia di risorse per il finanziamento delle funzioni pubbliche loro attribuite, non può ritenersi violata dall'intervento statale in questione, per la parte relativa, appunto, all'art. 34 del citato d.lgs. n. 504 del 1992.

In realtà, la destinazione ai comuni facenti parte delle comunità montane di parte delle risorse in questione, sia pure in via transitoria, connota l'intervento dello Stato come "riduzione progressiva", con i temperamenti derivanti dalla presente pronuncia come qui di seguito sarà precisato, del finanziamento statale, nel quadro di una complessiva manovra di finanza pubblica.

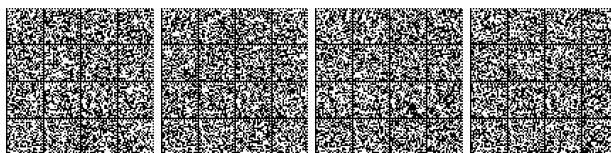
8.11. — Le disposizioni contenute nella prima parte del comma in questione, tuttavia, solo in parte superano il vaglio di ragionevolezza, che, come si è detto, costituisce limite generale all'esercizio della potestà legislativa.

A questo riguardo, infatti, va osservato che il comma in esame, per quanto attiene al fondo nazionale ordinario per gli investimenti non contiene alcuna indicazione, che pure sarebbe stata necessaria, in ordine al pagamento delle rate di ammortamento sui mutui pluriennali ancora in essere, stipulati dalle comunità montane con il concorso dello Stato, che ha fatto sorgere in capo a queste ultime un legittimo affidamento.

La norma, quindi, nello stabilire anche la cessazione del finanziamento statale delle comunità in questione tramite il fondo nazionale ordinario per gli investimenti (cui fa espresso riferimento l'art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 504 del 1992), palesa una irragionevolezza che si riverbera sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali come ridisegnata dall'art. 119 Cost. e come operante nelle more dell'attuazione del c. d. federalismo fiscale, lasciando privo di copertura finanziaria e, comunque, di una regolamentazione sia pure transitoria, un settore di rilievo, qual è quello degli investimenti strutturali a medio e lungo termine effettuati mediante la stipulazione di mutui originariamente "garantiti" dal finanziamento statale.

8.12. — Sotto altro aspetto, viziato da illegittimità costituzionale è anche il generico ed indeterminato riferimento, contenuto nel primo periodo del comma 187 in esame, alla cessazione dei finanziamenti statali di cui alle «altre disposizioni di legge relative alle comunità montane». La disposizione in questione, poiché non consente di verificare la fonte e la destinazione delle risorse statali soppresse, viola i principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali esse sono preordinate, palesando un'intrinseca irragionevolezza della normativa impugnata, oltre ad impedire una realistica valutazione degli effetti della normativa stessa sull'autonomia finanziaria delle Regioni.

Risulta palese, pertanto, la violazione dell'art. 119 Cost., in quanto la rilevata genericità della norma è tale da impedire alle Regioni, nell'esercizio della loro autonomia finanziaria, di riorganizzare, in modo razionale, l'allocatione delle risorse disponibili e pianificare la spesa in sede locale.



8.13. — Non va, infatti, sottaciuto che i provvedimenti finanziari adottati dallo Stato allo scopo di razionalizzare e contenere la spesa nel settore pubblico allargato, pur dovendo avere un carattere di assoluta generalità e lo scopo di porre un freno al dilagare di tale spesa – anche mediante la fissazione di criteri d'ordine generale, appunto costituenti espressione di principi fondamentali della materia, che lasciano, in sede applicativa, specifici ambiti di autonomia alle Regioni e agli enti locali minori – non possono, tuttavia, prescindere dalla individuazione certa delle fonti di finanziamento delle spese degli enti locali territoriali e dunque anche delle comunità montane e dei comuni che di esse fanno parte. Diversamente, ne verrebbe compromessa la certezza sia delle fonti di finanziamento della spesa degli enti interessati, sia delle risorse economiche effettivamente disponibili per gli enti stessi, da impiegare per il raggiungimento delle rispettive finalità istituzionali.

8.14. — Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 187, primo periodo, della legge n. 191 del 2009, nella parte in cui, nel richiamare l'articolo 34 del d.lgs. n. 504 del 1992, viene soppresso il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane con il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, nonché nell'inciso «e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane».

8.15. — Deve, altresì, essere dichiarata, per consequenzialità logica, l'illegittimità costituzionale della previsione, contenuta nel successivo secondo periodo, della devoluzione, in via transitoria, ai comuni già facenti parte delle comunità montane, del trenta per cento delle risorse sia derivanti dal fondo ordinario nazionale per gli investimenti, sia spettanti agli stessi organismi in applicazione delle altre «disposizioni di legge» come sopra specificato, in quanto si tratta di disposizioni strettamente connesse al primo periodo del comma 187, di cui è dichiarata la parziale illegittimità costituzionale.

9. — Quanto alle censure relative alla dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., la ricorrente Regione Campania non adduce una sufficiente motivazione circa il modo in cui l'asserita violazione di tali parametri costituzionali ridondi in una lesione delle proprie competenze legislative, amministrative o finanziarie.

Ciò comporta che deve essere dichiarata inammissibile la questione promossa dalla Regione stessa con riferimento ai suddetti parametri costituzionali.

10. — In conseguenza di quanto innanzi, deve essere considerata assorbita la richiesta, avanzata dalla sola Regione Campania, di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i ricorsi,*

*Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni con essi sollevate;*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nella parte in cui:*

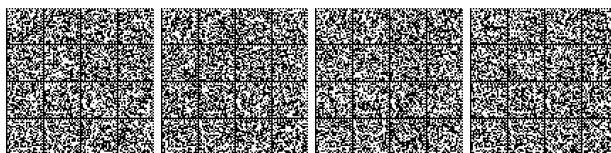
*a) nel primo periodo, nel richiamare l'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sopprime il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane con il fondo nazionale ordinario per gli investimenti,*

*b) nel medesimo primo periodo, contiene l'inciso «e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane»,*

*c) nel secondo periodo, prevede la devoluzione ai comuni, già facenti parte delle comunità montane, del trenta per cento delle risorse provenienti dal fondo ordinario nazionale per gli investimenti,*

*d) nel secondo periodo, contiene l'inciso «e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane»;*

*2) dichiara inammissibili le residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 187, della legge n. 191 del 2009, promosse dalle Regioni Calabria, Liguria e Campania in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119, 123, 136 e 137 della Costituzione, ai principi di ragionevolezza, di leale collaborazione, di certezza delle entrate e di affidamento, con i ricorsi indicati in epigrafe;*



3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lettera a), della legge n. 191 del 2009 (testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30 dicembre 2009, n. 302 – supplemento ordinario n. 243), promossa dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 114, 117 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 186, lettera e), della legge n. 191 del 2009 (testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30 dicembre 2009 – supplemento ordinario n. 243), promosse dalle Regioni Toscana e Campania in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

*Il Presidente:* DE SIERVO

*Il redattore:* QUARANTA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 novembre 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0842

N. 327

*Sentenza 3 - 17 novembre 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Piano di stabilizzazione del personale - Obbligo per la Giunta regionale di deliberare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2007, un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge statale n. 296 del 2006 - Preliminare delimitazione dell'oggetto del giudizio di costituzionalità - Riferibilità delle censure alla prevista inutilizzabilità delle graduatorie concorsuali per le figure professionali interessate alla procedura di stabilizzazione - Individuazione del *petitum*.**

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 30.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma.

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - *Thema decidendum* - Delimitazione - Ulteriore questione proposta dalle parti costituite, appellanti nel giudizio *a quo* - Inammissibilità.**

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 30.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Piano di stabilizzazione del personale - Obbligo per la Giunta regionale di deliberare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2007, un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge statale n. 296 del 2006 - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di autonomo contenuto precettivo della censurata legge regionale o, comunque, per mancata contestuale impugnazione della disposizione statale da essa recepita - Reiezione.**

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 30.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Piano di stabilizzazione del personale - Obbligo per la Giunta regionale di deliberare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2007, un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge statale n. 296 del 2006 - Eccezione di inammissibilità della questione per carenza di interesse degli appellanti nel giudizio *a quo* - Reiezione.**

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 30.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma.



**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Piano di stabilizzazione del personale - Obbligo per la Giunta regionale di deliberare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2007, un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge statale n. 296 del 2006 - Eccezione di inammissibilità della questione per manifesta irrilevanza e per carente motivazione in ordine alla prospettata immediata lesività della censurata disposizione regionale sulle posizioni giuridiche degli appellanti nel giudizio *a quo* - Reiezione.**

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 30.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Piano di stabilizzazione del personale - Obbligo per la Giunta regionale di deliberare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2007, un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge statale n. 296 del 2006 - Denunciata violazione dei principi del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, di ragionevolezza e di imparzialità della funzione legislativa - Erroneo presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10, art. 30.
- Costituzione, artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

*Giudici:* Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra D. R. ed altri e l'Azienda sanitaria locale della Provincia di Brindisi con ordinanza del 2 ottobre 2008 iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione di D. R. ed altri, della Regione Puglia e della Azienda sanitaria locale della Provincia di Brindisi;

Udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2010 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi gli avvocati Vincenzo Parato per D. R. ed altri, Luigi Volpe per la Regione Puglia ed Ernesto Sticchi Damiani per l'Azienda sanitaria locale della Provincia di Brindisi.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza del 2 ottobre 2008, notificata il 10 febbraio 2009 ed iscritta al n. 92 del registro ordinanze dell'anno 2009, il Consiglio di Stato, quinta Sezione giurisdizionale, ha sollevato, in riferimento agli articoli 97, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 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).





1.2. — La disposizione censurata prevede che, «In attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), la Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, delibera un piano per la stabilizzazione del personale» (personale c.d. precario) «in possesso dei requisiti previsti dalla legge sopracitata».

1.3. — In attuazione di questa disposizione, la Giunta regionale della Regione Puglia ha adottato la delibera 15 ottobre 2007, n. 1657 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 565. Piano di stabilizzazione del personale precario in servizio presso le Aziende Sanitarie e degli IRCCS pubblici in applicazione dell'art. 30 della legge regionale 16 aprile 2007, n. 10. Criteri applicativi), che, nel disciplinare la stabilizzazione del personale c.d. precario, prevede, tra l'altro, che, «per i profili professionali del comparto, oggetto del processo di stabilizzazione, le Aziende Sanitarie e gli IRCCS pubblici non possono procedere ad indire e/o proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti da destinare all'attuazione del suddetto processo».

2. — Il Collegio remittente premette, in fatto, di essere investito dell'appello avverso la sentenza 19 gennaio 2008, n. 125 del Tribunale amministrativo regionale per la Regione Puglia, sede di Lecce, Sez. III, che ha rigettato l'impugnazione proposta avverso la delibera n. 1657 del 2007 della Giunta regionale della Regione Puglia da parte di alcuni soggetti, impiegati a tempo determinato della Azienda unità sanitaria locale di Brindisi, che hanno partecipato al concorso per la copertura di 75 posti di collaboratore professionale sanitario – infermiere categoria “D” e sono stati inseriti nella graduatoria dei candidati riconosciuti idonei approvata nel mese di gennaio 2007.

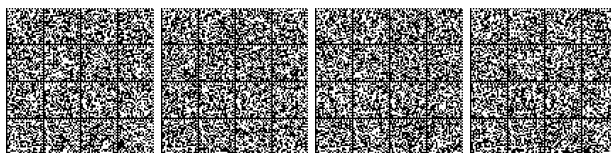
L'impugnazione originaria, integralmente devoluta con gravame al giudice rimettente, era stata proposta avverso la predetta delibera, nella parte in cui vieta di procedere all'assunzione di personale inserito in graduatorie concorsuali valide ed efficaci: *a)* per la asserita violazione dell'art. 9 della legge 20 maggio 1985, n. 207 (Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle unità sanitarie locali), che, a dire dei ricorrenti nel giudizio *a quo*, (non solo consentirebbe, *ma*) imporrebbe agli enti del Servizio sanitario nazionale di utilizzare, a scorrimento, le graduatorie concorsuali per la copertura dei posti resisi vacanti nel biennio dalla loro approvazione; *b)* per la asserita violazione dell'art. 12, comma 9, della legge della Regione Puglia 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), che, sempre a dire dei ricorrenti nel giudizio *a quo*, imporrebbe, specificamente, alle Aziende sanitarie della Regione Puglia di procedere alla copertura dei posti vacanti, nell'ordine, mediante procedure di mobilità, mediante utilizzo delle graduatorie concorsuali, mediante nuove procedure concorsuali; *c)* nonché per l'asserito ingiustificato *favor* riconosciuto ai lavoratori c.d. precari a detrimento di soggetti, quali i ricorrenti, che hanno superato un concorso pubblico e sono stati, pertanto, inseriti quali idonei in una graduatoria concorsuale.

2.1. — Il Collegio remittente, «indottovi dalle censure formulate dagli appellanti, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007, con il quale la Regione Puglia, nell'ambito della competenza riconosciutale dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione, ha ritenuto di fare propria la normativa di cui alla legge statale n. 296 del 2006».

2.2. — Questa disposizione, per il remittente, si porrebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 97, terzo comma, della Costituzione, in quanto, consentendo la stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato dalle aziende sanitarie locali e, pertanto, consentendo la copertura da parte di questo personale c.d. precario dei posti vacanti nella pianta organica a detrimento di coloro che, come i ricorrenti 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 c.d. scorrimento delle graduatorie, regolato, per quanto interessa il caso di specie, dall'art. 9 della legge n. 207 del 1985 e dall'art. 12, comma 9, della legge della Regione Puglia n. 12 del 2005), che costituirebbe applicazione del principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

L'art. 30 della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, per il remittente, si porrebbe, inoltre, in contrasto con i principi di ragionevolezza ed imparzialità della funzione legislativa (che il remittente ritiene espressi dall'art. 117, primo comma, Cost.), in quanto sarebbe diretto a comprimere posizioni in atto o acquisibili a seguito di concorso pubblico quali quelle prefigurate per le aziende sanitarie locali dall'art. 9 della legge n. 207 del 1985 e dall'art. 12, comma 9, della legge della Regione Puglia n. 12 del 2005.

Nessuna rilevanza assumerebbe, invece, per il remittente, la circostanza che il censurato art. 30 della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007 sia attuativo dell'art. 1, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), posto che con questa ultima disposizione il legislatore avrebbe consentito, ma non avrebbe affatto imposto alle Regioni di attivare le procedure di stabilizzazione del personale c.d. precario.



2.3. — Il remittente ritiene, infine, che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 sia rilevante «in quanto la deliberazione della Giunta regionale impugnata, che applica al personale delle unità sanitarie locali la norma ora citata, preclusiva in via definitiva della loro assunzione, è immediatamente lesiva delle posizioni giuridiche degli appellanti che, essendo stati riconosciuti idonei al concorso per infermieri professionali e inseriti nella relativa graduatoria, hanno conseguito un'aspettativa all'assunzione in relazione ai posti che si renderebbero vacanti nel corso del biennio successivo all'approvazione della graduatoria».

3. — Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, con una memoria nella quale sostiene l'inammissibilità e l'infondatezza della questione.

3.1. — Secondo la difesa regionale, posto che la disposizione regionale censurata non avrebbe un suo contenuto precettivo autonomo, ma sarebbe meramente riproduttiva della disciplina statale in materia di stabilizzazione del personale c.d. precario e che costituirebbe solo «il vettore di recepimento del suggerimento statale di armonizzazione», la questione sarebbe inammissibile, in quanto «priva di oggetto», non essendo stata estesa dal remittente anche alla disposizione statale, che sarebbe l'unica ad avere un contenuto normativo sostanziale e che avrebbe abilitato le Regioni a trasferire all'interno del proprio ordinamento giuridico il predetto contenuto normativo.

3.2. — Nel merito, la difesa regionale ritiene la questione infondata sotto vari profili.

Anzitutto, la Regione Puglia sostiene che dal complessivo disposto della legge n. 207 del 1985 non emergerebbe affatto l'obbligo di utilizzazione delle graduatorie esistenti per la copertura dell'organico, ma piuttosto che il principio del pubblico concorso e quello dell'utilizzo delle graduatorie possono essere derogati in presenza di ragionevoli circostanze dal legislatore nel suo discrezionale apprezzamento della complessità e della criticità delle situazioni.

Secondo la difesa regionale, in particolare, vi sarebbe un «diritto vivente» (viene richiamata, al riguardo, la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 5 luglio 2006, n. 4252) in ordine all'interpretazione dell'art. 9 della legge n. 207 del 1985, per il quale l'obbligo di utilizzo delle graduatorie sussisterebbe solo per il conferimento di incarichi temporanei dovuti ad assenza o impedimento del titolare, mentre sarebbe ampiamente discrezionale la scelta dell'amministrazione di procedere o meno alla copertura dei posti vacanti in organico mediante utilizzo di una graduatoria, seppure nel biennio di validità (vengono richiamate, sul punto le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione V, 10 gennaio 2007, n. 53, 18 ottobre 2002, n. 5611, 2 ottobre 2002, n. 5180, 20 marzo 2000, n. 1510).

Per la difesa regionale, peraltro, anche laddove, seguendo la tesi del remittente e contro il «diritto vivente», volesse sostenersi, la sussistenza di un obbligo, discendente dall'art. 9 della legge n. 207 del 1985, all'utilizzo delle graduatorie anche per la copertura dei posti vacanti, dovrebbe comunque escludersi che un tale obbligo possa vincolare le Regioni. Dovrebbe infatti escludersi che tale disposizione di legge statale possa costituire un parametro interposto nel giudizio di costituzionalità, dato che la materia dell'impiego alle dipendenze delle Regioni e dei loro enti strumentali rientra nella competenza residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Parimenti la Regione Puglia esclude che l'art. 12, comma 9, della legge regionale n. 12 del 2005 possa costituire un parametro interposto nel proposto giudizio di costituzionalità dell'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007.

Trattandosi, infatti, di fonti di pari grado il loro asserito contrasto non potrebbe in alcun modo fare dubitare della legittimità della disposizione sopravvenuta, ma semmai dovrebbe risolversi nel senso della abrogazione della norma anteriore.

La difesa regionale, inoltre, sostiene la natura provvedimentale e transitoria dell'art. 12 della legge della Regione Puglia n. 12 del 2005 ed esclude, pertanto, che da essa possa trarsi alcun principio della materia e sostiene, comunque, che tra questa disposizione e l'art. 30 della legge n. 10 del 2007 non sussisterebbe una effettiva incompatibilità, dato che l'art. 12 indicherebbe tre modi per la copertura dei posti vacanti (mobilità, scorrimento delle graduatorie, nuova procedura concorsuale), ma non detterebbe alcun ordine di preferenza, rimettendo alla discrezionalità dell'amministrazione (e, quindi, tanto più a quella di un successivo legislatore) la scelta del modo più opportuno. Ma in ogni caso, secondo la Regione, anche laddove si dovesse ritenere che effettivamente l'art. 12 della legge regionale n. 12 del 2005 individui una preferenza nello scorrimento delle graduatorie rispetto alla indicazione di nuove procedure selettive, non potrebbe negarsi la legittimità di una legge sopravvenuta, che per ragionevoli circostanze effettui una scelta diversa.

La Regione Puglia, infine, dopo una ampia disamina della giurisprudenza costituzionale in tema di concorso pubblico (vengono richiamate le sentenze n. 81 del 1983, n. 320 del 1997, n. 1 del 1999, n. 141 del 1999, n. 373 del 2002, n. 274 del 2003, n. 34 del 2004, n. 205 del 2004, n. 159 del 2005 e l'ordinanza n. 517 del 2002), sostiene che l'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 rientrerebbe «perfettamente» nella deroga di cui all'art. 97, terzo comma, Cost., «sia perché non è di certo ispirata (anzi: ciò è strutturalmente impossibile, in quanto mera ricezione di normativa statale) al fine di privilegiare predeterminati o predeterminabili destinatari, sia perché, a ben vedere, risulta priva di contenuti normativi propri, essendosi limitata a recepire nell'ambito regionale, in maniera tassativa, ipotesi già disciplinate dal legislatore statale (che, a sua volta, ha bene esplicitato la finalità di "razionalizzazione" delle strutture della P.A. interessate, e ciò anzi in manifesta attuazione del canone costituzionale del buon andamento e della imparzialità ex art. 97 Cost.)».



4. — Si è costituita in giudizio anche la Azienda sanitaria locale (d'ora in poi: *Asl*) della Provincia di Brindisi, con una memoria nella quale sostiene la inammissibilità e la infondatezza della questione.

4.1. — L'Asl eccepisce, anzitutto, la carenza di interesse degli appellanti nel giudizio principale. Ciò, in quanto non avrebbero in alcun modo dimostrato di essere collocati in una graduatoria oggettivamente utilizzabile, in caso di scorrimento, ai fini della loro assunzione in luogo dei lavoratori precari oggetto della procedura di stabilizzazione contestata. In particolare, gli stessi non avrebbero dimostrato se la graduatoria in cui risultavano inclusi sia stata approvata o meno ai sensi dell'art. 9 della legge n. 207 del 1985, invocato quale parametro del giudizio amministrativo.

La difesa della Asl sostiene che la graduatoria in cui rientrano i ricorrenti sarebbe quella approvata con delibera del Direttore generale della Asl di Brindisi 3 gennaio 2007, n. 1 e che questa sarebbe stata adottata «sotto l'egida delle differenti previsioni normative di cui al sopravvenuto d.P.R. n. 220/2001», che avrebbe sostituito la disciplina dettata dalla legge n. 207 del 1985 e dal cui art. 18, comma 7, si desumerebbe che l'utilizzo delle graduatorie nel biennio di validità non sarebbe obbligatorio (come, invece, previsto dall'art. 9 della legge n. 207 del 1985), ma meramente facoltativo, e che il ricorso alle graduatorie sarebbe radicalmente precluso per la copertura dei posti istituiti successivamente alla data di indizione del concorso.

Questa ultima previsione sarebbe di particolare rilievo, nel caso di specie, in quanto con delibera 28 febbraio 2008, n. 541 la Asl di Brindisi avrebbe approvato una nuova pianta organica che, per quanto specificatamente concerne il profilo di infermiere professionale, contempla un numero complessivo di posti di nuova istituzione diverso da quello originariamente previsto alla data di indizione del concorso sostenuto dai ricorrenti e che non rappresenterebbe la mera sommatoria dei previgenti organici delle amministrazioni sanitarie confluite nella Asl di Brindisi.

Da tale circostanza di fatto deriverebbe, per la difesa della Asl, la inutilizzabilità della graduatoria in cui sono inclusi gli appellanti nel giudizio principale e, di risulta, la loro carenza di interesse a censurare, nell'ambito del giudizio *a quo*, la delibera della Giunta regionale n. 1657 del 2007, e nell'ambito del giudizio costituzionale, l'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007.

4.2. — La Asl di Brindisi eccepisce, poi, la manifesta irrilevanza della questione proposta e la carenza di motivazione della ordinanza di remissione in ordine alla prospettata immediata lesività dell'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 sulle posizioni giuridiche degli appellanti. Motivazione che, secondo la parte costituita, sarebbe stata assolutamente necessaria, posto che l'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 non avrebbe alcun contenuto lesivo ed esprimerebbe solo una dichiarazione di intenti in tema di stabilizzazione dei c.d. precari, limitandosi a demandare alla delibera della Giunta regionale la definizione di criteri e modalità della stabilizzazione stessa.

4.3. — Nel merito la Asl di Brindisi sostiene la infondatezza della questione sotto vari profili.

Quanto al prospettato contrasto dell'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 con in principi di ragionevolezza ed imparzialità della funzione legislativa in quanto diretto a comprimere posizioni meritevoli di tutela ai sensi dell'art. 9 della legge n. 207 del 1985 nonché dell'art. 12, comma 9, della legge regionale n. 12 del 2005, la difesa della Asl sostiene, anzitutto, che l'art. 9 della legge n. 207 del 1985 non avrebbe alcun rilievo nella vicenda controversa, atteso che, come detto, la graduatoria concorsuale cui i ricorrenti originari, odierni appellanti nel giudizio *a quo*, sono inseriti, sarebbe stata adottata sotto la vigenza della nuova disciplina dettata dal d.P.R. n. 220 del 2001. E sostiene, poi, non diversamente dalla Regione Puglia, che l'art. 12, comma 9, della legge regionale n. 12 del 2005 sarebbe una norma transitoria, non contenente, pertanto, alcun principio della materia, non riconoscerebbe alcuna preferenza all'utilizzo delle graduatorie, rispetto alla indizione di nuove procedure concorsuali, limitandosi ad individuare le modalità con cui, discrezionalmente, la amministrazione potrebbe decidere di coprire i posti vacanti, e, in ogni caso, non precluderebbe una successiva diversa scelta da parte del legislatore regionale.

Per la difesa della Asl, inoltre, non sussisterebbe alcun contrasto tra l'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 ed il principio del pubblico concorso, posto che la procedura di stabilizzazione prevista dai legislatori statale e regionale richiedono espressamente il superamento di una prova concorsuale.

Infine, la Asl di Brindisi richiama la sentenza n. 274 del 2003 di questa Corte, sostenendo che dalla stessa si desumerebbe la ragionevolezza di norme finalizzate alla stabilizzazione di personale c.d. precario.

5. — Si sono costituiti in giudizio anche D. R. ed altri, appellanti nel giudizio *a quo*, con una memoria nella quale chiedono l'accoglimento della questione.

5.1. — Gli appellanti del giudizio *a quo* aderiscono, in buona sostanza, agli argomenti sviluppati nell'ordinanza di remissione e ribadiscono, in particolare, il carattere obbligatorio del ricorso alle graduatorie per la copertura dei posti vacanti nel biennio di validità, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 207 del 1984. Disposizione quest'ultima, che sarebbe applicabile alla graduatoria cui sono iscritti, essendo la relativa procedura stata indetta nella vigenza di questa disciplina normativa.





Rilevato che la prevista procedura di stabilizzazione costituisce una peculiare ipotesi di procedura concorsuale interamente riservata, queste parti, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale (vengono richiamate le sentenze n. 141 del 1999, n. 194 del 2002, n. 373 del 2002, n. 274 del 2003, n. 34 del 2004, n. 159 del 2005, n. 81 del 2006, n. 190 del 2006, n. 205 del 2006, n. 363 del 2006) sostengono, inoltre, che l'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 sarebbe in contrasto con l'art. 97, terzo comma, Cost., anche in quanto avrebbe previsto una irragionevole procedura concorsuale riservata, che si risolverebbe in un arbitrario privilegio a favore di una generica categorie di persone.

### Considerato in diritto

1. — Il Consiglio di Stato, quinta Sezione giurisdizionale, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), il quale prevede che, in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), la Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, delibera un piano per la stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti previsti dalla legge sopracitata.

Per il remittente questa disposizione si porrebbe, anzitutto, in contrasto con l'art. 97, terzo comma, Cost., in quanto, consentendo la stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato dalle aziende sanitarie locali e, pertanto, consentendo la copertura da parte di questo personale (c.d. personale precario) dei posti vacanti nella pianta organica a detrimento di coloro che abbiano partecipato ad un concorso pubblico e siano in attesa di essere nominati sui predetti posti man mano che si rendano vacanti nel corso del biennio successivo alla approvazione della graduatoria in cui sono inseriti, sovvertirebbe un sistema (quello del c.d. scorrimento delle graduatorie), che costituirebbe applicazione del principio costituzionale del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

La disposizione censurata, secondo il remittente, si porrebbe poi in contrasto con i principi di ragionevolezza ed imparzialità della funzione legislativa (che il remittente ritiene espressi dall'art. 117, primo comma, Cost.), in quanto sarebbe diretta a comprimere posizioni in atto, o acquisibili a seguito di concorso pubblico, quali quelle prefigurate per le aziende sanitarie locali dall'art. 9 della legge 20 maggio 1985, n. 207 (Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle unità sanitarie locali) e dall'art. 12, comma 9, della legge della Regione Puglia 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005).

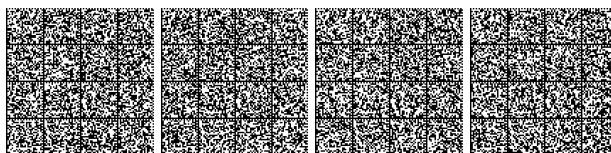
L'ordinanza di remissione, prospetta, pertanto, in riferimento agli indicati parametri, l'incostituzionalità dell'art. 30 della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, giacché questa privilegierebbe la posizione dei lavoratori precari stabilizzandi rispetto a quanti, come gli appellanti nel giudizio *a quo*, siano inseriti quali idonei in una graduatoria concorsuale ancora valida ed aspirino, quindi, ad essere chiamati per la copertura dei posti vacanti in organico.

Il *petitum* è individuabile, oltre che dal complessivo tenore dell'ordinanza, specialmente dalla richiesta di assicurare una priorità, per la copertura dei posti vacanti in organico, al meccanismo dello scorrimento delle liste, e dalla richiesta della dichiarazione di incostituzionalità della norma regionale impugnata nella parte in cui non prevede che possa farsi luogo a procedure di stabilizzazione solo per quei posti che risultino vacanti in organico dopo avere previamente esaurito lo scorrimento di tutte le graduatorie ancora temporalmente valide.

Il remittente, pertanto, non contesta in quanto tale l'istituto della stabilizzazione così come previsto prima dalla legge n. 296 del 2006, poi dalla legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, e dunque, la circostanza che le procedure di stabilizzazione introdotte da tali leggi prevedano un concorso interamente riservato ad una determinata categoria di c.d. lavoratori precari, ma censura solo la preferenza accordata ai suddetti precari, a scapito dello scorrimento delle graduatorie e, in particolare, contesta la prevista inutilizzabilità delle graduatorie concorsuali per le figure professionali interessate alla procedura di stabilizzazione.

2. — Così interpretato e delimitato l'oggetto del presente giudizio, deve, preliminarmente, dichiararsi l'inammissibilità della ulteriore questione di legittimità costituzionale proposta dalle parti costituite, appellanti nel giudizio *a quo*, in riferimento all'art. 97, terzo comma, Cost., in quanto l'impugnato art. 30 della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007 avrebbe previsto una irragionevole procedura concorsuale riservata, che si risolverebbe in un arbitrario privilegio a favore di una generica categorie di persone.

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





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

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

L'eccezione non è fondata.

La disciplina statale, nel rimettere ai legislatori regionali la scelta di procedere o meno ad una stabilizzazione del personale regionale precario, si limita, a fini di coordinamento della finanza pubblica, a porre vincoli ad una scelta normativa regionale che è del tutto autonoma e rientra, per il resto, nella competenza legislativa residuale delle Regioni in ordine alla organizzazione dei propri uffici.

3.2. — La Asl di Brindisi, a sua volta, sostiene la inammissibilità della questione per carenza di interesse degli appellanti nel giudizio *a quo* sull'assunto della inutilizzabilità della graduatoria concorsuale in cui sono inseriti gli appellanti, in quanto questa, ai sensi dell'art. 18, comma 7, del d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), che secondo la difesa della Asl sarebbe applicabile al caso de quo *ratione temporis*, in luogo dell'art. 9 della legge n. 207 del 1985, non sarebbe utilizzabile per posti di nuova istituzione, quali sarebbero quelli cui gli appellanti in concreto aspirerebbero, essendo stata variata la pianta organica dopo la indizione del concorso, da parte della delibera 28 febbraio 2008, n. 541 della Asl.

L'eccezione, che involge questioni di fatto e di diritto non riferite dall'ordinanza di remissione, è evidentemente inaccoglibile. Ed è, altresì, infondata, a prescindere da ogni accertamento di fatto, posto che la variazione della pianta organica evocata dalla difesa della Asl è, comunque, intervenuta dopo la proposizione del ricorso originario e dopo la stessa sentenza del TAR impugnata davanti al giudice *a quo* e quindi non potrebbe in alcun modo dimostrare la asserita originaria carenza di interesse degli stessi.

3.3. — La Asl di Brindisi, inoltre, sostiene la manifesta irrilevanza della questione proposta e la carenza di motivazione della ordinanza di remissione in ordine alla prospettata immediata lesività dell'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 sulle posizioni giuridiche degli appellanti. Motivazione che, secondo la parte costituita, sarebbe stata assolutamente necessaria, posto che l'art. 30 della legge regionale n. 10 del 2007 non avrebbe alcun contenuto lesivo ed esprimerebbe solo una dichiarazione di intenti in tema di stabilizzazione dei c.d. precari, limitandosi a demandare alla delibera della Giunta regionale la definizione di criteri e modalità della stabilizzazione stessa.

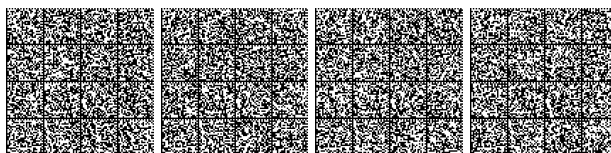
È agevole osservare a questo proposito che la difesa della Asl, più che prospettare un motivo di inammissibilità della questione sollevata dal Consiglio di Stato, formula una censura che attiene al merito della questione stessa proponendo un problema di interpretazione dell'art. 30 impugnato. Ed è, pertanto, nella trattazione del merito della questione che tali argomenti devono essere valutati.

4. — Nel merito la questione prospettata non è fondata in quanto si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

L'impugnato art. 30 della legge regionale pugliese n. 10 del 2007, contrariamente a quanto assunto dal remittente, non dispone alcunché in ordine alla utilizzabilità delle graduatorie concorsuali per la copertura dei posti vacanti, limitandosi a rimettere ad una delibera della Giunta regionale la adozione di modalità e criteri per la procedura di stabilizzazione del personale c.d. precario.

Nessuna disposizione in ordine al divieto di utilizzabilità delle graduatorie, d'altronde, è contenuta nella norma statale (art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006), attuata dal legislatore regionale, né, in via generale, nell'intera disciplina della stabilizzazione prevista dalla legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 519 e ss.).

Tale disciplina, infatti, (art. 1, comma 536) si limita a prevedere che le assunzioni di cui ai commi 523, 526, 528 e 530 (cioè quelle del personale delle amministrazioni dello Stato assunto per parziale avvicendamento o in contratti di formazione e lavoro prorogati ai sensi dell'articolo 1, comma 243, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), quelle in essere alla data del 30 settembre 2006, quelle del personale dell'amministrazione economico-finanziaria e delle agenzie fiscali) sono autorizzate, previa documentata richiesta delle amministrazioni interessate, corredata da analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e dei relativi oneri, secondo le modalità di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), tenendo presente che il termine di validità di cui all'art. 1, comma 100, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), è stato prorogato al 31 dicembre 2008.



Il divieto di utilizzabilità delle graduatorie, unitamente a quello di indire nuovi concorsi e di proseguire quelli in atto, risulta, invece, espressamente, e per la prima volta, affermato soltanto dal regolamento approvato con delibera 15 ottobre 2007, n. 1657, con cui la Giunta regionale ha dato attuazione all'art. 30 della legge della Regione Puglia n. 10 del 2007, prevedendo che «per i profili professionali del comparto, oggetto del processo di stabilizzazione, le Aziende Sanitarie e gli IRCSS pubblici non possono procedere ad indire e/o proseguire procedure concorsuali ovvero ad utilizzare le graduatorie dei concorsi già espletati per la copertura dei posti vacanti da destinare all'attuazione del suddetto processo».

Sarà, dunque, compito del remittente valutare direttamente detta disposizione regolamentare di attuazione, la quale introduce una priorità della procedura di stabilizzazione rispetto alle altre procedure di assunzione di personale previste dalle vigenti disposizioni statali e regionali.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), sollevata, in riferimento agli artt. 97, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, quinta Sezione giurisdizionale, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* MADDALENA

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 novembre 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0843

N. 328

*Sentenza 3 - 17 novembre 2010*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

**Istruzione - Provincia Autonoma di Bolzano - Deliberazione della Giunta recante l'approvazione dei modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado privi della denominazione e dell'emblema della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Governo - Eccezione inammissibilità del ricorso per tardività - Reiezione.**

- Deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano 14 aprile 2009, n. 1034.
- Costituzione, artt. 33, 117 e 118; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 2, 5 e 16; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89, art. 1; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39, secondo comma.

**Istruzione - Provincia Autonoma di Bolzano - Deliberazione della Giunta recante l'approvazione dei modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado privi della denominazione e dell'emblema della Repubblica - Eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse attuale e concreto all'impugnativa - Reiezione.**

- Deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano 14 aprile 2009, n. 1034.
- Costituzione, artt. 33, 117 e 118; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 2, 5 e 16; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89, art. 1.



**Istruzione - Competenze attribuite in materia alle Regioni ordinarie dall'art. 117 Cost. - Insussistenza di forme di autonomia più ampie rispetto alle competenze attribuite dallo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e dalle norme di attuazione dello stesso alle Province autonome - Conseguente necessità di valutare la deliberazione censurata alla stregua delle previsioni statutarie.**

- Deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano 14 aprile 2009, n. 1034.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 2, 5 e 16; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89; legge 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Istruzione - Provincia Autonoma di Bolzano - Deliberazione della Giunta recante l'approvazione dei modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado privi della denominazione e dell'emblema della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Governo - Esorbitanza dai limiti della competenza legislativa attribuita dallo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige alle Province autonome - Violazione del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica - Non spettanza alla Provincia autonoma della potestà esercitata - Annullamento dell'atto impugnato - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano 14 aprile 2009, n. 1034.
- Costituzione, artt. 5 e 1 (art. 33); Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 9, n. 2, in riferimento agli artt. 5 e 16; d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89, art. 3, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Francesco AMIRANTE;

*Giudici:* Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI.

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano del 14 aprile 2009 n. 1034, concernente nuovi modelli di attestati, diplomi, pagelle e certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado in lingua tedesca, italiana e ladina della Provincia, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-22 luglio 2009, depositato in cancelleria il 22 luglio 2009 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2009.

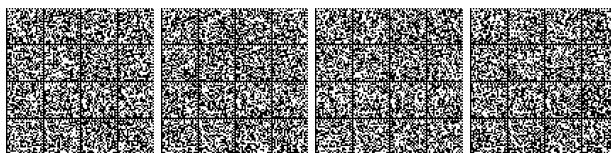
Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri 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*

1. — Con ricorso notificato il 17 luglio 2009 e depositato il successivo 22 luglio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano in relazione alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1034 del 14 aprile 2009, lamentando la violazione degli artt. 33 e 117 della Costituzione, e del «principio di leale collaborazione ai sensi degli articoli 117 e 118 Costituzione», nonché dei diversi limiti statutari in tema di competenze della Provincia autonoma di Bolzano.



Il ricorrente espone che la Giunta provinciale, con la delibera impugnata, ha approvato i nuovi modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado in lingua tedesca, italiana e delle località ladine della Provincia. Nei nuovi modelli, allegati alla delibera, non figura più l'emblema della Repubblica italiana, ma solo lo stemma della Provincia.

A seguito della vasta eco che l'iniziativa ha avuto sulla stampa e anche in ambito politico locale, la Giunta provinciale ha successivamente deciso di sospendere gli effetti della delibera. Ciò non escluderebbe, tuttavia, la sussistenza di un interesse attuale all'impugnativa: la circostanza, infatti, che la delibera non sia stata revocata, ma solo sospesa; l'intento, manifestato pubblicamente dal Presidente della Provincia, di rimandare al prossimo anno la sua attuazione; il fatto che la Giunta provinciale abbia limitato la sospensione alla nuova disciplina riguardante gli emblemi, confermando, per il resto, le disposizioni della delibera impugnata, dimostrerebbero che non vi è stato un «pieno superamento» di quest'ultima, ma solo un differimento della sua concreta operatività.

Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri assume che, nel disporre l'eliminazione dell'emblema della Repubblica dai modelli in questione, la Giunta provinciale di Bolzano avrebbe esorbitato dalle competenze statutarie in materia di istruzione.

L'art. 9, primo comma, numero 2, dello statuto di autonomia, di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), attribuisce, infatti, alla Provincia di Bolzano una competenza legislativa concorrente in materia di istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica). Tale competenza deve essere, pertanto, esercitata nei limiti previsti dall'art. 5 dello statuto, vale a dire nel rispetto dei principi fissati dalla legislazione dello Stato, oltre che in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nell'osservanza degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Ai sensi dell'art. 16 dello statuto, che adotta il principio del «parallelismo», anche le competenze amministrative sono sottoposte ad analoghi limiti.

Tale quadro normativo risulterebbe confermato, altresì, dalle disposizioni di attuazione. L'art. 1, primo comma, del d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89 (Approvazione del testo unificato dei decreti del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 116 e 4 dicembre 1981, n. 761, concernenti norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano) – nel prevedere che «le attribuzioni dello Stato in materia di scuola materna e di istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica), esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e istituti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale, sono esercitate, nell'ambito del proprio territorio, dalla provincia di Bolzano» – ribadisce, infatti, l'obbligo di rispetto dei «limiti di cui all'articolo 16 dello statuto» e di «osservanza delle norme del presente decreto».

L'art. 3 del medesimo d.P.R. n. 89 del 1983 afferma, inoltre, con chiarezza che «le scuole di istruzione elementare e secondaria della provincia di Bolzano hanno carattere statale» e che «i titoli di studio conseguiti nelle predette scuole sono validi a tutti gli effetti».

Permanendo il carattere statale delle scuole della Provincia, esse resterebbero soggette alla normativa statale di ordine generale contenuta nel d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo *A*): normativa destinata ad integrarsi con la disciplina concernente in modo più specifico le caratteristiche e i contenuti dei documenti formati dalle scuole. Fra tali documenti rientrano tanto le cosiddette pagelle, con cui gli istituti scolastici informano le famiglie sul rendimento e la condotta dei discenti; quanto i diplomi, che attestano l'avvenuto conseguimento di un titolo spendibile, in ragione del valore legale attribuitogli dal legislatore nazionale, per l'accesso al ciclo scolastico superiore ovvero all'università, a lavori o professioni e per partecipare a selezioni o concorsi; quanto, infine, le certificazioni integrative per le terze classi degli istituti professionali e per le quinte classi delle scuole secondarie di secondo grado.

Dalla specifica valenza dei documenti considerati si desumerebbe che l'emblema della Repubblica italiana – così come la relativa scritta – assumono un rilievo non solo formale, ma anche e soprattutto sostanziale, attestando la provenienza del documento stesso da una scuola che, per essere scuola statale, parificata o legalmente riconosciuta, è autorizzata a rilasciarlo previa verifica del raggiungimento da parte del discente di un certo livello di conoscenze e competenze.

In conclusione, dunque, la Provincia non vanta una potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione ed è tenuta ad osservare le norme generali dettate in proposito dallo Stato ai sensi dell'art. 33 Cost. e, comunque, a rispettare i principi fondamentali contenuti nella legislazione statale. Le funzioni il cui esercizio è stato conferito alla Provincia con il d.P.R. n. 89 del 1983 sarebbero, infatti, unicamente quelle concernenti l'organizzazione del servizio, e non quelle attinenti alle potestà di attestazione e certificazione, le quali troverebbero diretta tutela nel citato art. 33 Cost., che prescrive, tra l'altro, un esame di Stato a conclusione dei vari gradi scolastici.





Ne deriverebbe quindi l'obbligo, per la Provincia, di mantenere l'emblema della Repubblica italiana sui titoli di studio e sulle certificazioni, trattandosi di requisito funzionale al conseguimento dei relativi effetti legali, quale il riconoscimento del titolo su tutto il territorio nazionale e in ambito comunitario.

Per le ragioni esposte, il ricorrente chiede che la Corte dichiari che non spettava alla Provincia deliberare l'eliminazione dell'emblema della Repubblica dai modelli in questione e, per l'effetto, annulli la deliberazione impugnata.

2. — Si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o infondato.

In via preliminare, la resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso per tardività. Ricordato che, ai sensi dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il termine per proporre ricorso per conflitto di attribuzione è di sessanta giorni «a decorrere dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato», la Provincia osserva che la deliberazione censurata è stata adottata il 14 aprile 2009 e conseguentemente pubblicata mediante affissione all'albo pretorio provinciale.

Il ricorso è stato, per converso, notificato solo il 17 luglio 2009 e, dunque, ben oltre il termine prescritto.

Il ricorso sarebbe, in ogni caso, inammissibile per carenza di un interesse attuale e concreto all'impugnativa.

La deliberazione censurata è stata, infatti, sospesa con delibera della Giunta provinciale n. 1388 del 25 maggio 2009, con conseguente riproduzione tanto dell'emblema che della denominazione della Repubblica italiana (accanto allo stemma e alla denominazione della Provincia autonoma di Bolzano) nei diplomi, nelle pagelle e nelle certificazioni rilasciati dalle scuole della Provincia stessa. La deliberazione impugnata, pertanto, non produceva effetti al momento di notificazione del ricorso, né ha avuto medio tempore applicazione. La circostanza che – secondo quanto sostenuto dal ricorrente – il Presidente della Provincia abbia manifestato pubblicamente l'intento di rinviare al successivo anno l'attuazione della delibera confermerebbe, d'altro canto, l'insussistenza dei presupposti della attualità e della concretezza dell'interesse a ricorrere.

Nel merito, la resistente osserva che la sottoposizione della Provincia di Bolzano, nell'esercizio delle funzioni ad essa spettanti in materia di istruzione, alle norme generali dettate dallo Stato ai sensi dell'art. 33 Cost. e ai principi fondamentali contenuti nella legislazione statale, non comporterebbe l'obbligo per la medesima di inserire nei diplomi, nelle pagelle e nelle certificazioni l'emblema della Repubblica italiana e la relativa dicitura. Nessuna delle disposizioni dell'evocato d.P.R. n. 445 del 2000, né alcuna altra norma di legge statale «di principio» prevede, infatti, esplicitamente o implicitamente, che i provvedimenti amministrativi debbano recare i predetti elementi al fine di garantire la loro riconducibilità alla Repubblica italiana e, in particolare – quanto ai documenti scolastici – per assicurare che gli stessi provengano da una scuola statale (o ad essa equiparata), quale soggetto autorizzato ad attestare il grado di istruzione conseguito o il profitto scolastico realizzato.

Ancora più a monte, peraltro, la circostanza che, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 89 del 1983, le scuole di istruzione elementare e secondaria della Provincia di Bolzano abbiano carattere statale, non implicherebbe affatto – contrariamente a quanto assume il ricorrente – che le istituzioni scolastiche provinciali restino soggette alla disciplina statale in materia di documenti amministrativi. Detta previsione normativa sarebbe, infatti, funzionale all'affermazione della validità «a tutti gli effetti» dei titoli di studio conseguiti nelle predette scuole, contenuta nel comma 2 dello stesso articolo, in rapporto alla circostanza che, ai sensi del successivo art. 4, «all'istituzione di scuole elementari e di istituti e scuole di istruzione secondaria nonché di corsi finalizzati al rilascio di titoli di studio provvede la Provincia in base ai piani da essa predisposti». Né, ancora, il citato art. 3 subordina l'affermata validità «a tutti gli effetti» dei titoli rilasciati dalle scuole provinciali all'apposizione dell'emblema della Repubblica italiana.

Quanto, poi, al richiamo alla normativa che regola «più specificamente caratteristiche e contenuti dei documenti formati dalle scuole», la Provincia eccepisce l'inammissibilità della censura per genericità, rilevando che, comunque, disposizioni di tale segno avrebbero natura di «norme di dettaglio» e non potrebbero dunque esplicitare, proprio in applicazione dei principi costituzionali e statutari che il ricorrente reputa violati, alcuna efficacia limitativa della competenza legislativa concorrente e delle correlate funzioni amministrative spettanti alla Provincia di Bolzano in materia di istruzione.

3. — L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Secondo la difesa dello Stato, l'eccezione di tardività del ricorso, formulata dalla Provincia resistente, sarebbe priva di fondamento. Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, la piena conoscenza dell'atto – rilevante ai fini della decorrenza del termine di impugnazione di cui all'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 – coincide con la sua pubblicazione nel giornale ufficiale della Regione. Nella specie, la delibera impugnata è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale del Trentino-Alto Adige del 19 maggio 2009, supplemento n. 2: donde la tempestività del ricorso, notificato il 17 luglio 2009 e, dunque, entro il sessantesimo giorno da detta pubblicazione.



Parimenti infondata sarebbe l'ulteriore eccezione di inammissibilità per carenza di interesse. Varrebbero, infatti, al riguardo, le considerazioni già svolte nell'atto introduttivo, relative alla circostanza che la delibera impugnata non è stata revocata, ma solo sospesa dalla successiva delibera n. 1388 del 25 maggio 2009; la quale, d'altro canto, si è limitata a sospendere la nuova disciplina riguardante gli emblemi, confermando le restanti disposizioni della delibera n. 1034. La nuova delibera non avrebbe, pertanto, determinato il pieno superamento della precedente, ma ne avrebbe soltanto rinviato la concreta operatività, lasciando così persistere l'interesse del Governo all'impugnativa.

Quanto al merito del conflitto, l'Avvocatura dello Stato contesta che la censura afferente alla soggezione delle scuole della Provincia di Bolzano alla disciplina statale in materia di documentazione amministrativa possa considerarsi generica, risultando essa accompagnata da un «chiaro e specifico riferimento alla normativa» (in particolare, al d.P.R. n. 445 del 2000).

Contrariamente a quanto mostra di ritenere la Provincia, inoltre, il carattere statale delle scuole della Provincia di Bolzano, espressamente affermato dall'art. 3 del d.P.R. n. 89 del 1983, e l'apposizione dell'emblema della Repubblica italiana risulterebbero «indissolubilmente legati da un nesso logico-giuridico». Lo stemma concorrerebbe, infatti, ad identificare il titolo scolastico che, in ragione del valore legale attribuitogli dal legislatore nazionale, è richiesto per l'accesso ai livelli più elevati di istruzione ovvero al mondo del lavoro, dimostrando che il soggetto che ha provveduto a formarlo era a ciò legittimato e che, prima di rilasciare il documento, ha verificato l'avvenuto raggiungimento di un determinato livello di competenze.

Di qui l'obbligo di mantenere l'emblema della Repubblica italiana sui titoli di studio e sulle certificazioni, trattandosi di requisito non solo formale, ma funzionale al conseguimento degli effetti legali, quale il riconoscimento del titolo su tutto il territorio nazionale e in ambito comunitario.

Tale conclusione risulterebbe in linea con l'affermazione della giurisprudenza costituzionale, per cui l'esigenza di garantire un trattamento scolastico in condizioni di eguaglianza a tutti i cittadini, quale obbligo dello Stato scaturente dal secondo comma dell'art. 33 Cost., «è indubbiamente connessa al riconoscimento del valore legale dei titoli di studi, diretti ad attestare la preparazione culturale e professionale del loro titolare» (sentenza n. 290 del 1994). Nel «complesso intrecciarsi», quanto alla disciplina dell'istruzione, di norme generali, principi fondamentali e potestà concorrente (sentenza n. 13 del 2004), la predetta conclusione sarebbe, altresì, coerente con l'assetto delineato dal terzo comma dell'art. 117 Cost., «rispettandone l'impostazione strutturale e la dinamica delle relazioni tra enti».

4. — Anche la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato memoria illustrativa, con la quale ha ribadito quanto già dedotto con l'atto costitutivo sia in ordine ai profili di inammissibilità che alla infondatezza del ricorso.

La Provincia precisa, peraltro, di non avere mai voluto «eliminare» l'emblema della Repubblica italiana dai modelli di attestati, diplomi e certificazioni delle scuole secondarie della Provincia. Con la deliberazione impugnata la Giunta provinciale avrebbe inteso, per contro, soltanto adattare i predetti modelli alle nuove prescrizioni dettate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nei mesi compresi tra il novembre 2008 e il marzo 2009; prescrizioni relative, in particolare, al cosiddetto certificato integrativo, che accompagna il diploma di qualifica professionale e nel quale sono evidenziati i dettagli del profilo professionale relativi al corso seguito dallo studente (introdotto con nota del Direttore generale prot. n. 11660 del 6 novembre 2008); al nuovo modello di diploma di licenza del primo ciclo di istruzione, con valutazione complessiva in decimi dell'esame conclusivo (approvato con d.m. 24 febbraio 2009, n. 22); nonché alle modifiche dei modelli di diploma e di certificazioni integrative per i corsi di istruzione secondaria di secondo grado, disposte con d.m. 3 marzo 2009, n. 26, al fine di renderli conformi a quanto stabilito dalla legge 11 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni in materia di esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e delega al Governo in materia di raccordo tra la scuola e le università), riguardo all'attribuzione del punteggio alle diverse prove d'esame e del credito scolastico.

Tramite la deliberazione censurata la Giunta provinciale avrebbe inteso, inoltre, adeguare i modelli al nuovo «corporate design» dell'amministrazione provinciale, introdotto al fine di rendere uniformi gli emblemi utilizzati dai vari uffici della Provincia e facilitare l'accesso degli istituti scolastici agli stessi.

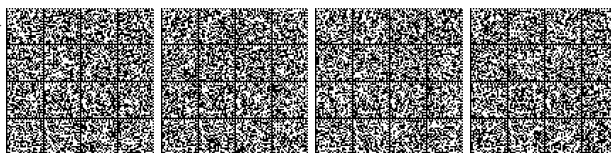
In tale occasione, per un «errore tecnico», l'emblema della Provincia sarebbe stato posto lungo l'intera testata dei modelli e non, invece, come in precedenza, accanto all'emblema della Repubblica italiana.

Accortasi dell'errore, la Giunta, con la deliberazione n. 1388 del 25 maggio 2009 – adottata, quindi, solo sei giorni dopo la pubblicazione della deliberazione impugnata – ha immediatamente modificato i formulari approvati e reintrodotti i modelli recanti entrambi gli emblemi, ripristinando la testata da sempre in vigore.

L'inesistenza di una volontà di «eliminare» l'emblema della Repubblica italiana emergerebbe anche dalla semplice lettura della deliberazione impugnata, che non contiene alcuna manifestazione di volontà in tal senso.

I modelli oggetto di censura, d'altro canto, non hanno mai trovato concreta applicazione.

Alla luce di tali considerazioni, la resistente chiede quindi che la Corte dichiari cessata la materia del contendere, insistendo, in via subordinata, nelle richieste di declaratoria della inammissibilità o dell'infondatezza del ricorso per le ragioni già esposte nell'atto di costituzione.



*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano in relazione alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1034 del 14 aprile 2009, recante approvazione dei nuovi modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado.

Il ricorrente nega che spetti alla Provincia autonoma di Bolzano eliminare dagli attestati, diplomi e certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado l'emblema della Repubblica italiana, mantenendo solo quello della Provincia autonoma.

Si asserisce che la deliberazione sarebbe lesiva degli articoli 33 e 117 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., ma si argomenta soprattutto che la Giunta provinciale avrebbe esorbitato dalle competenze statutarie di cui all'art. 9, numero 2, in riferimento agli artt. 5 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), e all'art. 1 delle norme di attuazione di cui al d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89 (Approvazione del testo unificato dei decreti del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 116 e 4 dicembre 1981, n. 761, concernenti norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano), invadendo le competenze statali in materia di istruzione. Secondo il ricorrente, il carattere statale delle scuole secondarie della Provincia di Bolzano – espressamente affermato dall'art. 3 del medesimo d.P.R. n. 89 del 1983 – comporta l'assoggettamento dei documenti in questione alla disciplina statale in materia di documentazione amministrativa e non consente, comunque, di eliminare da essi l'emblema dello Stato, trattandosi di requisito funzionale al conseguimento dei loro effetti legali su tutto il territorio nazionale e in ambito comunitario.

Lo Stato nega che la successiva deliberazione della Giunta regionale n. 1388 del 25 maggio 2009, con cui è stata disposta la sospensione degli effetti della delibera, «abbia comportato il pieno superamento della precedente», con il conseguente venir meno dell'interesse statale a ricorrere: ciò in quanto la delibera originaria non è stata revocata, ma solo sospesa limitatamente alla mancata riproduzione dell'emblema statale, mentre il Presidente della Provincia avrebbe manifestato pubblicamente l'intenzione di rimandare al prossimo anno l'attuazione della originaria deliberazione.

2. — L'eccezione di inammissibilità del ricorso per tardività, formulata dalla difesa provinciale, non è fondata.

Il ricorso è stato, infatti, notificato il 17 luglio 2009 e, dunque, entro il sessantesimo giorno dalla pubblicazione della delibera impugnata nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige, avvenuta il 19 maggio 2009: pubblicazione che – alla luce della stessa giurisprudenza costituzionale citata dalla resistente – fissa il *dies a quo* per il decorso del termine previsto dal secondo comma dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Nell'affermare che, ai fini della decorrenza del predetto termine, la «pubblicazione» assume un rilievo assorbente e dirimente rispetto al criterio alternativo dell'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato, tutte le volte in cui la pubblicazione stessa risulti prescritta (sentenza n. 121 del 2005 e ordinanza n. 195 del 2004) o, comunque, quando si sia al cospetto di un atto di natura normativa, o non, diretto a specifici destinatari (sentenze n. 140 del 1999 e n. 611 del 1987), la Corte si è costantemente riferita alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica (sentenze n. 121 del 2005 e n. 461 del 1995; ordinanza n. 195 del 2004), ovvero nel Bollettino Ufficiale della Regione (sentenze n. 140 del 1999, n. 611 del 1987 e n. 286 del 1985). Invece, nessun riscontro trova nella giurisprudenza costituzionale la pretesa della Provincia resistente di far decorrere – in tali fattispecie – il termine di proposizione del ricorso dalla semplice affissione della delibera impugnata nell'albo pretorio provinciale.

3. — Non è neppure fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, che è stata formulata dalla difesa provinciale in considerazione dell'effetto prodotto dalla deliberazione della Giunta regionale n. 1388 del 25 maggio 2009, che ha sospeso gli effetti dell'atto impugnato proprio per quanto riguarda la mancata riproduzione dell'emblema e della denominazione della Repubblica italiana accanto all'emblema ed alla denominazione della Provincia autonoma di Bolzano.

Si deve rilevare, a tale proposito, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, tale interesse non sempre viene meno per il semplice esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, dal momento che «la lesione delle attribuzioni costituzionali può concretarsi anche nella mera emanazione dell'atto invasivo della competenza, potendo, quindi, perdurare l'interesse dell'ente all'accertamento del riparto costituzionale delle competenze» (sentenza n. 287 del 2005; analogamente, sentenze n. 222 del 2006 e n. 199 del 2004).

Ciò tanto più ove, come nel caso di specie, la Provincia abbia motivato la propria delibera n. 1388 del 25 maggio 2009 nei seguenti termini: «La Giunta provinciale ritiene opportuno sospendere la nuova disciplina riguardante gli emblemi da riprodurre sui modelli di cui sopra, e di riprodurre, per ora, sia l'emblema e la denominazione ufficiale della Repubblica italiana sia l'emblema e la denominazione ufficiale della Provincia autonoma di Bolzano Alto Adige».



Inoltre, se la difesa della Provincia ha attribuito l'adozione della deliberazione censurata ad un mero "errore tecnico", organi rappresentativi della Giunta provinciale hanno affermato la piena legittimità «di quanto deliberato ... con provvedimento n. 1034» (ad esempio, si veda la risposta di un assessore provinciale all'interrogazione n.403/09). D'altra parte, nello stesso atto di costituzione la Provincia autonoma di Bolzano afferma che nessuna prescrizione imporrebbe, esplicitamente o implicitamente, «di indicare, nei diplomi, nelle pagelle e nelle certificazioni, accanto all'emblema e alla dicitura "Provincia autonoma di Bolzano", anche l'emblema e la dicitura "Repubblica italiana"».

#### 4. — Nel merito, il conflitto è fondato.

Questa Corte ha avuto modo di chiarire che «in materia di istruzione e formazione professionale l'art. 117 Cost. non prevede una forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, sicché non ricorrono, nella specie, le condizioni per l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001» (sentenza n. 213 del 2009); appare, pertanto, inconferente l'evocazione degli artt. 117 Cost. e 118 Cost. quali parametri asseritamente violati dalla deliberazione censurata.

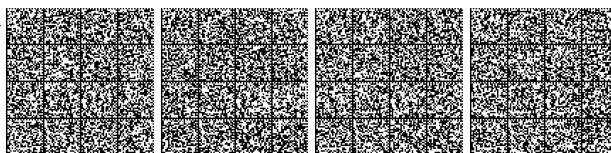
Viene, invece, in rilievo l'art. 9, n. 2, del d.P.R. n. 670 del 1972, che attribuisce alla Provincia di Bolzano la potestà legislativa concorrente in materia di «istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)». Sulla base dello statuto regionale, questa potestà legislativa deve, anzitutto, essere esercitata «in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e rispettare gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, «nonché le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Inoltre, in quanto potestà legislativa concorrente, essa incontra lo specifico limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato».

Sul piano amministrativo, l'art. 16 dello statuto stabilisce al primo comma, in applicazione del modello del parallelismo delle funzioni, che «nelle materie e nei limiti entro cui la regione o la provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, sono esercitate rispettivamente dalla regione e dalla provincia».

Le specifiche competenze della Provincia autonoma di Bolzano in tutto il settore scolastico hanno trovato una analitica disciplina in una serie di apposite norme di attuazione ed, in particolare, nel d.P.R. n. 89 del 1983, successivamente integrato dal decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 434 (Norme di attuazione dello Statuto per il Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano): particolarmente significativo è che alla notevole vastità dei poteri affidati o delegati alla Provincia corrisponde l'esplicita affermazione, di cui al primo comma dell'art. 3, che «le scuole di istruzione elementare e secondaria della provincia di Bolzano hanno carattere statale», nonché la previsione di una molteplicità di raccordi fra l'amministrazione provinciale e quella statale, conformemente alla ribadita permanente competenza del legislatore statale a determinare i principi della materia.

Non è dubbio che fra questi ultimi debba annoverarsi il potere del Ministro della pubblica istruzione, espressamente previsto dall'art. 5 della legge 31 ottobre 1963, n. 1529 (Rilascio gratuito della pagelle e dei diplomi di licenza agli alunni soggetti all'obbligo scolastico), di stabilire «con suo decreto i modelli delle pagelle e di diplomi», potere più volte successivamente confermato da altre disposizioni normative che affidano, in modo esplicito od implicito, al medesimo Ministro il potere di determinare certificazioni ed attestazioni degli studi compiuti (si vedano in via esemplificativa l'art. 13 del d.P.R. 23 luglio 1998, n. 323 «Regolamento recante disciplina degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore, a norma dell'art. 1 della legge 10 dicembre 1997, n. 425», nonché l'art. 9 del D.M. 9 agosto 1999, n. 323, «Regolamento recante norme per l'attuazione dell'articolo 1 della legge 20 gennaio 1999, n. 9, contenente disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione»).

Dell'esercizio di questo potere ministeriale, consistente nell'adozione di appositi modelli (che di norma recano, tra l'altro, anche la denominazione e l'emblema della Repubblica italiana: scelta ovviamente insindacabile ed, anzi, del tutto opportuna in certificazioni del genere, che hanno finalità di attestazione a livello nazionale ed internazionale), occorre necessariamente farsi carico anche nell'ambito di quelle articolazioni istituzionali – come nel caso della Provincia autonoma di Bolzano – in cui sia prevista una gestione largamente autonoma del settore scolastico: ciò che fino ad oggi in realtà è avvenuto pacificamente, interpretandosi correttamente il potere della Giunta regionale di approvare «i modelli dei diplomi per le scuole secondarie di primo e secondo grado nonché degli attestati per le scuole secondarie di secondo grado», di cui all'art. 18 della legge della Provincia di Bolzano 29 giugno 2000, n. 12 (Autonomie delle scuole), come un potere condizionato e limitato dai contenuti dei modelli ministeriali previamente adottati, nella parte in cui essi siano espressivi di esigenze unitarie, attribuibili alla sfera di competenza dello Stato.





Anche lo stesso provvedimento impugnato tiene in realtà conto delle modificazioni intervenute a livello nazionale («in base agli sviluppi a livello statale gli attuali modelli devono essere modificati»), ma, diversamente da quanto era stato fatto in precedenza, questa volta esso non ha previsto la riproduzione della denominazione e dell'emblema della Repubblica.

La deliberazione censurata, dunque, esorbita dai limiti posti dagli artt. 9, numero 2, in riferimento agli artt. 5 e 16, dello statuto regionale, ponendosi in contrasto con la Costituzione ed, in particolare, con il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5, che trova riscontro anche nell'art. 1, primo comma, dello stesso statuto regionale, là dove esso si riferisce all'«unità politica della Repubblica italiana, una ed indivisibile».

Sono assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità dedotti dal ricorrente.

In conseguenza delle considerazioni esposte, deve dichiararsi che non spettava alla Provincia autonoma di Bolzano deliberare l'eliminazione della denominazione e dell'emblema della Repubblica italiana dai modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado. Deve, pertanto, essere annullata la deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano n. 1034 in data 14 aprile 2009, pubblicata nel supplemento n. 2 del Bollettino Ufficiale del Trentino - Alto Adige del 19 maggio 2009, nella parte in cui approva allegati privi della denominazione e dell'emblema della Repubblica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che non spettava alla Provincia autonoma di Bolzano deliberare l'eliminazione della denominazione e dell'emblema della Repubblica italiana dai modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado della Provincia;*

*Annulla, di conseguenza, la deliberazione della Giunta provinciale n. 1034 del 14 aprile 2009, recante approvazione dei nuovi modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado, nella parte in cui approva allegati privi della denominazione e dell'emblema della Repubblica.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

*Il Presidente:* AMIRANTE

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 novembre 2010

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0844

N. 329

*Ordinanza 3 - 17 novembre 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Denunciata violazione dei principi di solidarietà, di uguaglianza, di ragionevolezza della legge penale e di personalità della responsabilità penale, nonché asserito contrasto con le convenzioni internazionali in materia - Inadeguata descrizione della fattispecie, con conseguente preclusione del necessario controllo sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 27.



**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Mancata previsione della possibilità per lo straniero di addurre una causa di giustificazione o di usufruire di un termine per allontanarsi - Facoltà del giudice di pace di applicare il provvedimento di espulsione in sostituzione della condanna alla pena pecuniaria - Omessa previsione della sospensione del procedimento penale per la violazione di norme che disciplinano l'ingresso e il soggiorno dello straniero anche nei confronti dei lavoratori stranieri disponibili all'emersione svolgenti attività lavorative diverse da quella di assistenza e sostegno alle famiglie - Individuazione dell'oggetto del sindacato di costituzionalità - Riferibilità delle doglianze, in base all'intero contesto delle ordinanze di rimessione, anche a norme non indicate nei dispositivi.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94, e 16, comma 1, modificato dall'art. 1, commi 16, lett. *b*), e 22, lett. *o*), della legge 15 luglio 2009, n. 94; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 1-*ter*, commi 1 e 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102; d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. *d*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Mancata previsione della possibilità per lo straniero di addurre una causa di giustificazione o di usufruire di un termine per allontanarsi - Facoltà del giudice di pace di applicare il provvedimento di espulsione in sostituzione della condanna alla pena pecuniaria - Omessa previsione della sospensione del procedimento penale per la violazione di norme che disciplinano l'ingresso e il soggiorno dello straniero anche nei confronti dei lavoratori stranieri disponibili all'emersione svolgenti attività lavorative diverse da quella di assistenza e sostegno alle famiglie - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena, nonché asserita lesione del diritto di difesa - Carenza di indicazioni in ordine alle fattispecie oggetto dei giudizi *a quibus*, con conseguente impossibilità di valutare la rilevanza delle questioni e di cogliere la pertinenza delle disposizioni censurate rispetto alle fattispecie medesime - Manifesta inammissibilità.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94, e 16, comma 1, modificato dall'art. 1, commi 16, lett. *b*), e 22, lett. *o*), della legge 15 luglio 2009, n. 94; d.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 1-*ter*, commi 1 e 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102; d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. *d*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma.

**Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Denunciata violazione di taluni parametri costituzionali - Difetto, nell'ordinanza di rimessione, di una motivazione autosufficiente ed esplicativa delle ragioni del prospettato dubbio di costituzionalità - Manifesta inammissibilità della questione.**

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 25, secondo comma, e 97, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Ugo DE SIERVO;

*Giudici:* Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), e 16, comma 1, dello stesso decreto legislativo e dell'art. 1-*ter*, commi 1 e 8, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anti-crisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, promossi dal Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo con ordinanza del 27 ottobre 2009, dal Giudice di pace di Vergato con due ordinanze del



26 novembre 2009, dal Giudice di pace di Rivarolo Canavese con ordinanza del 7 gennaio 2010 e dal Giudice di pace di Vergato con due ordinanze del 18 febbraio 2010, rispettivamente iscritte ai nn. 2, 99, 100, 188, 200 e 201, del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 5, 14, 25 e 27, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2010 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che, con ordinanza in data 27 ottobre 2009 (r.o. n. 2 del 2010), il Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 10 e 27 della Costituzione, «nonché del principio costituzionale di ragionevolezza della legge penale», questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'articolo 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica);

che il giudice *a quo*, chiamato a pronunciarsi nel processo penale a carico di Y. A. M. A., imputato «del reato di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 per essersi intrattenuto illegalmente nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 296/98», accertato in Limone Piemonte il 1º ottobre 2009, premette quanto segue: «In data 1.10.2009 la Polizia di frontiera di Limone Piemonte (CN) inviava alla Procura della Repubblica c/o Tribunale di Cuneo richiesta di autorizzazione alla presentazione immediata (n. 228/2009 prot.), ai sensi dell'art. 20-bis d. lgs. n. 274/2000 e successive modifiche, di Y. A. M. A., sedicente cittadino egiziano senza fissa dimora, per violazione dell'art.10-bis d.lgs. n. 286/98 (ingresso e soggiorno illegali nel territorio dello stato)»;

che la detta Procura della Repubblica autorizzava la presentazione in giudizio dell'imputato, rimasto contumace benché ritualmente citato;

che, ad avviso del rimettente, la normativa disciplinante l'immigrazione ha acquisito nel corso degli anni «un contenuto esplicitamente proibizionista»;

che, in particolare, ad avviso del giudice *a quo*, le soluzioni adottate per il governo dell'immigrazione «hanno visto una escalation dal contenuto sempre più repressivo che ha portato al prolungamento del periodo di intrattenimento nei centri di permanenza, al prelievo obbligatorio delle impronte digitali degli stranieri, alla introduzione di una specifica aggravante per il migrante irregolare che commette reato, agli ostacoli per l'accesso alle cure mediche, all'abitazione e al trasferimento dei fondi alle proprie famiglie»;

che la norma censurata – la quale punisce con l'ammenda da 5.000,00 a 10.000,00 euro, se il fatto non costituisce più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del (citato) testo unico, nonché quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio) – si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza in quanto «norma ontologicamente ingiusta che incarna un diritto completamente svincolato dalla giustizia» e che introduce una fattispecie di reato con la quale «non si è fatto altro che proseguire nella persecuzione non di un fatto, ma di una condizione personale»;

che il rimettente ritiene violato il detto principio di ragionevolezza, anche perché la pena pecuniaria prevista nella detta misura è priva di effetti concreti, in quanto applicabile a «soggetti che hanno affrontato la tragedia della fuga dalla persecuzione e dalla fame», sicché la stessa appare «così calcolata per permettere la sanzione vera e cioè quella dell'espulsione»;

che la disposizione censurata viola, inoltre, il principio di uguaglianza e quello del carattere personale della responsabilità penale, in quanto, secondo il giudice *a quo*, essa è «discriminante» nei confronti di «quei gruppi sociali più deboli» poiché qualifica l'immigrato «come cosa e non persona priva di diritti» e lo sanziona sul solo presupposto «di una condizione di pericolosità sociale aprioristicamente individuata che, invece, deve essere accertata in concreto nei confronti delle singole persone»;

che la norma impugnata viola, ancora, il principio di solidarietà, perché con la «indiscriminata» previsione della illiceità penale del soggiorno non regolare del migrante pare recepire «pulsioni che vogliono il diritto contrario alla giustizia»;

che, infine, secondo il giudice *a quo*, la disposizione in oggetto si pone in contrasto anche con l'art. 10 Cost. perché viola «le convenzioni internazionali che l'Italia si è impegnata a rispettare»;

che, con quattro ordinanze di identico contenuto, emesse il 26 novembre 2009 (r.o. n. 99 e n. 100 del 2010) e il 18 febbraio 2010 (r.o. n. 200 e n. 201 del 2010), il Giudice di pace di Vergato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 10-bis e dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, dell'art. 1-ter, commi 1 e 8, del decreto-legge 1º luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'art. 62-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), aggiunto dall'art. 1, comma 17, lettera d), della legge n. 94 del 2009;



che, secondo il giudice *a quo*, l'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui non prevede la possibilità per lo straniero di addurre una causa di giustificazione o di usufruire di un termine per potersi allontanare, si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., dal momento che introduce una irragionevole disparità di trattamento rispetto alla fattispecie di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del medesimo decreto legislativo, stante l'assenza del riferimento alla sussistenza di giustificati motivi di inosservanza del precetto, presente invece in quest'ultima norma;

che la disposizione in oggetto, ad avviso del rimettente, si pone, altresì, in contrasto con l'art. 24 Cost. e, in particolare, con il principio *nemo tenetur se detegere* in quanto, non indicando le forme di allontanamento, costringe lo straniero, presente in modo irregolare sul territorio dello Stato alle ore 00,00 del giorno 8 agosto 2009, ad autodenunciarsi;

che, secondo il giudice *a quo*, l'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 e l'art. 62-*bis* del d.lgs. n. 274 del 2000, là dove attribuiscono la facoltà al giudice di pace di applicare il provvedimento di espulsione in sostituzione della condanna al pagamento dell'ammenda di cui all'art. 10-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, violano l'art. 27, terzo comma, Cost., poiché detta facoltà non risponde alla finalità rieducativa della pena;

che, inoltre, le disposizioni di cui all'art. 1-*ter*, commi 1 e 8, del d.l. n. 78 del 2009 nella parte in cui non prevedono la sospensione del procedimento penale per la violazione delle norme che disciplinano l'ingresso ed il soggiorno dello straniero, anche nei confronti di lavoratori stranieri disponibili all'emersione svolgenti attività lavorative diverse da quella di assistenza e sostegno alle famiglie, si pongono in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto la discrezionalità del legislatore appare essere stata esercitata in modo da discriminare gli stranieri in relazione all'attività di lavoro esercitata;

che, con ordinanza emessa il 7 gennaio 2010 (r.o. n. 188 del 2010), il Giudice di pace di Rivarolo Novarese ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 25, secondo comma, e 97, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, limitandosi ad osservare, in un procedimento penale promosso per asserita violazione di detta norma, che tale questione, prospettata dal pubblico ministero, meritava di essere condivisa per le motivazioni addotte, «in quanto ritenuta fondata e non manifestamente irrilevante»;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto soltanto nei giudizi promossi con ordinanze iscritte al r.o. n. 2 e n. 100 del 2010, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla violazione dei parametri costituzionali invocati o, comunque, infondate.

Considerato che le ordinanze di rimessione, indicate in epigrafe, sollevano questioni identiche o analoghe, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che il Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo dubita, in riferimento agli articoli 2, 3, 10 e 27 della Costituzione, «nonché del principio costituzionale di ragionevolezza della legge penale», della legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che punisce con l'ammenda da 5.000,00 a 10.000,00 euro, salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero il quale fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del (citato) testo unico;

che il Giudice di pace di Vergato dubita, in riferimento agli articoli 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* e dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998; dell'art. 1-*ter*, commi 1 e 8, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102; dell'art. 62-*bis* del decreto legislativo del 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999 n. 468), aggiunto dall'art. 1, comma 17, lettera *d*), della legge n. 94 del 2009;

che, in particolare, sebbene il rimettente non abbia indicato nei dispositivi delle ordinanze i precetti oggetto di censura, ad eccezione dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, dall'intero contesto dei provvedimenti emerge chiaramente come le doglianze si appuntino anche sulle altre norme citate, sicché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, esse vanno ritenute oggetto del sindacato di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: sentenza n. 320 del 2009, ordinanze n. 192 del 2010 e n. 85 del 2003);

che il Giudice di pace di Rivarolo Canavese (r.o. n. 188 del 2010) dubita, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 25, secondo comma, e 97, primo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998;





che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo è manifestamente inammissibile perché, nel quadro di una serie di rilievi (peraltro, a carattere meramente assertivo), trascura di compiere un'adeguata descrizione della fattispecie, omettendo ogni riferimento alle circostanze in cui l'imputato era stato individuato e che avevano condotto a qualificare illegale il suo trattenimento sul territorio dello Stato, e limitandosi a riprodurre nell'epigrafe del provvedimento il capo d'imputazione, a sua volta soltanto ripetitivo della norma incriminatrice;

che tali lacune precludono la possibilità di svolgere il necessario controllo sulla rilevanza della questione (*ex plurimis*: ordinanze n. 85 del 2010; n. 211, n. 181 e n. 157 del 2009);

che analoga declaratoria di manifesta inammissibilità deve essere pronunciata in relazione alle quattro ordinanze del Giudice di pace di Vergato, le quali, trascurando di fornire qualsiasi indicazione in ordine alle fattispecie oggetto dei giudizi, non soltanto impediscono di valutare la rilevanza delle questioni, ma non consentono neppure di cogliere la pertinenza delle disposizioni censurate rispetto alle fattispecie medesime, non essendo dato comprendere se di quelle norme il giudicante debba fare applicazione (*ex plurimis*: ordinanze n. 256 del 2009 e n. 384 del 2007);

che, da ultimo, il Giudice di pace di Rivarolo Canavese non ha chiarito con una motivazione autosufficiente le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma, essendosi limitato a rinviare alle deduzioni del pubblico ministero, peraltro non riportate neppure per sintesi nell'ordinanza, in relazione alle quali si afferma in forma apodittica che la questione è «proposta in quanto ritenuta fondata e non manifestamente irrilevante»;

che, comunque, sulle medesime censure sollevate dalle ordinanze di rimessione, con riferimento all'art. 10-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, questa Corte si è pronunciata, rigettandole, con la sentenza n. 250 del 2010.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 10-bis e 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), rispettivamente aggiunto e modificato dall'art. 1, commi 16 e 22, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), dell'art. 1-ter, commi 1 e 8, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'art. 62-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), aggiunto dall'art. 1, comma 17, lettera d), della legge n. 94 del 2009, sollevate, in riferimento agli articoli 2, 3, 10, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, dal Giudice di pace di Borgo San Dalmazzo, dal Giudice di pace di Vergato e dal Giudice di pace di Rivarolo Canavese con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

*Il Presidente:* DE SIERVO

*Il redattore:* CRISCUOLO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 novembre 2010

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA



N. 330

*Ordinanza 3 - 17 novembre 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Veneto - Modalità di realizzazione, revisione, verifiche e collaudo degli impianti sciistici a fune e delle piste da sci - Rinvio alle norme della legge regionale n. 27 del 2003 anziché alla disciplina del codice dei contratti pubblici - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica, in senso satisfattivo delle pretese del ricorrente, delle disposizioni censurate, *medio tempore* non applicate - Rinuncia al ricorso formalmente accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Veneto 21 novembre 2008, n. 21, artt. 24, comma 4, e 40, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *l*), e 97.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Ugo DE SIERVO;

*Giudici:* Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 24, comma 4, e 40, comma 4, della legge della Regione Veneto 21 novembre 2008, n. 21 (Disciplina degli impianti a fune adibiti al servizio pubblico di trasporto, delle piste e dei sistemi di innevamento programmato e della sicurezza nella pratica degli sport sulla neve), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 23 gennaio 2009, depositato in cancelleria il 27 gennaio 2009 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2009.

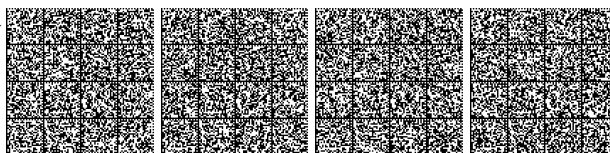
Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

Udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso del 23 gennaio 2009, depositato il 27 gennaio 2009 (reg. ric. n. 5 del 2009), ha impugnato gli articoli 24, comma 4, e 40, comma 4, della legge della Regione Veneto 21 novembre 2008, n. 21 (Disciplina degli impianti a fune adibiti al servizio pubblico di trasporto, delle piste e dei sistemi di innevamento programmato e della sicurezza nella pratica degli sport sulla neve);

che, ad avviso del ricorrente, entrambe le disposizioni censurate, nella parte in cui rinviano alla disciplina dettata dalla legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27 (Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche), come successivamente modificata dalle leggi della Regione Veneto 26 novembre 2004, n. 23 (Modificazioni di leggi regionali in materia di potestà regolamentare), e 20 luglio 2007, n. 17 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 "Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche"), si porrebbero in contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), e 97 della Costituzione;

che nel giudizio si è costituita la Regione Veneto, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, non fondato;



che, in prossimità dell'udienza pubblica, gli artt. 3 e 4 della legge della Regione Veneto 22 gennaio 2010, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 21 novembre 2008, n. 21 «Disciplina degli impianti a fune adibiti al servizio pubblico di trasporto, delle piste e dei sistemi di innevamento programmato e della sicurezza nella pratica degli sport sulla neve»), hanno modificato le disposizioni impugnate sostituendo, in entrambe le ipotesi (impianti a fune adibiti a servizio pubblico di trasporto e piste da sci), il censurato rinvio alla disciplina della legge della Regione Veneto n. 27 del 2003 con un richiamo alla «normativa vigente in materia»;

che, nel corso dell'udienza pubblica del 9 febbraio 2010, l'Avvocatura generale dello Stato ha formulato richiesta di rinvio al fine di poter consentire al Presidente del Consiglio dei ministri di valutare, a seguito delle modifiche legislative intervenute, la persistenza dell'interesse al ricorso, e che la Regione Veneto ha aderito alla richiesta di rinvio, confermando che le disposizioni impugnate non hanno trovato *medio tempore* applicazione;

che questa Corte, con ordinanza n. 90 del 2010, ritenendo la richiesta di rinvio, concordemente formulata dalle parti, meritevole di accoglimento, ha rinviato la causa a nuovo ruolo, al fine di consentire al ricorrente di valutare la persistenza dell'interesse al ricorso e di permettere, a entrambe le parti, di raccogliere ed eventualmente fornire a questa Corte ulteriori elementi probatori riguardanti la asserita mancata applicazione delle disposizioni impugnate nel periodo in cui esse sono state in vigore;

che la Regione Veneto, con nota n. 196952/SC.00 del 9 aprile 2010 sottoscritta dal segretario regionale ai lavori pubblici e dal segretario regionale alle infrastrutture e mobilità, ha reso noto che, nel periodo tra il 10 dicembre 2008, data di entrata in vigore della legge della Regione Veneto n. 21 del 2008, e il 27 gennaio 2010, data di entrata in vigore della legge della Regione Veneto n. 4 del 2010 (che ha modificato le disposizioni impugnate), l'amministrazione regionale, con riferimento agli interventi di realizzazione o revisione di impianti a fune, ovvero di realizzazione di piste da sci, non ha affidato alcun incarico di collaudo con le modalità previste dalle norme censurate;

che, con atto depositato il 28 aprile 2010, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in quanto, come indicato nella delibera del Consiglio dei ministri approvata nella riunione del 16 aprile 2010, ne sono venute meno le motivazioni;

che tale rinuncia è stata formalmente accettata dalla Regione Veneto, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte in data 9 giugno 2010.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

*Il Presidente:* DE SIERVO

*Il redattore:* CASSESE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA



N. 331

*Sentenza 3 - 17 novembre 2010*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorso del Governo - Impugnazione di numerose disposizioni della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 e della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 - Trattazione delle sole questioni riguardanti gli artt. 8 della legge della Regione Basilicata n. 1 del 2010 e 1, comma 2, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010 - Decisione sulle altre questioni di costituzionalità riservata a separate pronunce.**

- Legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1, art. 8; legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. *d)*, *e)*, *h)* ed *s)*, e terzo, 118 e 120; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

**Energia - Norme della Regione Puglia in materia di energia nucleare - Ricorso del Governo - Impugnazione di disposizione regionale non indicata nella delibera del Consiglio dei ministri - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30, art. 1, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. *d)*, *e)*, *h)* ed *s)*, e terzo, 118 e 120; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

**Energia - Norme della Regione Campania - Energia nucleare - Ricorso del Governo - Costituzione in giudizio della Regione Campania deliberata dal coordinatore dell'Avvocatura regionale, anziché dalla Giunta regionale - Inammissibilità.**

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. *d)*, *e)*, *h)* ed *s)*, e terzo, 118 e 120; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32, secondo comma.

**Energia - Norme della Regione Campania - Energia nucleare - Ricorso del Governo - Deduzioni di intervenienti privati riferite a disposizioni normative non costituenti oggetto del giudizio di costituzionalità - Valutazione, anche preliminare di ammissibilità, riservata a separate pronunce da rendere sulle disposizioni e sulle censure cui si riferiscono gli interventi.**

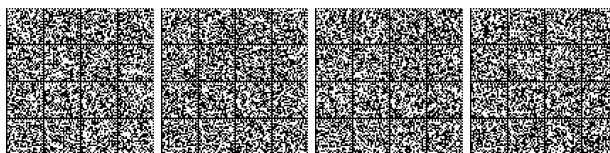
- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. *d)*, *e)*, *h)* ed *s)*, e terzo, 118 e 120; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

**Energia - Norme della Regione Puglia in materia di energia nucleare - Ricorso del Governo - Eccezioni di inammissibilità della questione per omessa indicazione dei principi fondamentali della materia dell'energia asseritamente violati e per il carattere prematuro del ricorso - Reiezione.**

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30, art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. *d)*, *e)*, *h)* ed *s)*, e terzo, 118 e 120; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

**Energia - Norme della Regione Puglia in materia di energia nucleare - Preclusione, in assenza di intese con lo Stato in merito alla localizzazione, all'installazione nel territorio regionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione del combustibile nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ogni altra residua censura.**

- Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *s)*, e terzo (artt. 41, 117, secondo comma, lett. *d)*, *e)* ed *h)*, 118 e 120); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.





**Energia - Norme della Regione Basilicata - Energia nucleare - Divieto di installare nel territorio lucano, in mancanza di intesa tra lo Stato e la Regione, impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione di combustibile nucleare, di stoccaggio di combustibile irraggiato e di rifiuti radioattivi, nonché depositi di materiali e rifiuti radioattivi - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ogni altra residua censura.**

- Legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1, art. 8.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *s*), e terzo (artt. 41, 117, secondo comma, lett. *d*), *e*) ed *h*), 118 e 120); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

**Energia - Norme della Regione Campania - Energia nucleare - Preclusione, in assenza di intese con lo Stato in merito alla localizzazione, all'installazione nel territorio regionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione e di stoccaggio del combustibile nucleare nonché di depositi di materiali radioattivi - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ogni altra residua censura.**

- Legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *s*), e terzo (artt. 41, 117, secondo comma, lett. *d*), *e*) ed *h*), 118 e 120); d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 25.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Ugo DE SIERVO;

*Giudici:* Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30 (Disposizioni in materia di energia nucleare), dell'articolo 8 della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – l. r. n. 9/2007), e dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 5-11 febbraio, il 20-24 marzo e il 22-24 marzo 2010, depositati l'11 febbraio e il 30 marzo 2010 e rispettivamente iscritti ai nn. 19, 50 e 51 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Puglia, Basilicata e Campania nonché gli atti di intervento della Federazione Precari della Sanità Campana, della FP - CGIL Medici Campania e del CIMO-ASMD (Coordinamento italiano medici ospedalieri-Associazione sindacale medici dirigenti) Regione Campania;

Udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Maria Liberti e Leonilde Francesconi per la Regione Puglia e Vincenzo Coccozza per la Regione Campania.



*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 5 febbraio 2010 e depositato il successivo 11 febbraio 2010 (reg. ric. n. 19 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30 (Disposizioni in materia di energia nucleare), ed in particolare dell'art. 1, comma 2, in relazione agli artt. 41, 117, secondo comma, lettere *d*), *e*), *h*) ed *s*), e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, nonché ai principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza.

Il ricorrente premette che la legge impugnata, «ed in particolare l'art. 1, comma 2», stabilisce che «nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione e in assenza di intesa con lo Stato in merito alla loro localizzazione, il territorio della Regione Puglia è precluso all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione del combustibile nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi».

Tale previsione, nella parte concernente i depositi di rifiuti e materiali radioattivi, pare al ricorrente, sulla base della stessa giurisprudenza costituzionale, lesiva anzitutto degli artt. 117, secondo comma, lettera *s*) e 120 Cost., poiché la disciplina concernente tale oggetto atterrebbe alla tutela dell'ambiente, e poiché le Regioni non possono adottare misure che ostacolano la libera circolazione delle cose tra le Regioni stesse.

Né gioverebbe alla norma impugnata la previsione che il territorio regionale possa essere sede del deposito, in ipotesi di intesa con lo Stato sulla localizzazione, poiché in ogni caso la legge regionale non potrebbe introdurre un ostacolo neppure temporaneo alla circolazione o al deposito dei materiali e rifiuti in questione.

Per quanto attiene all'installazione di impianti di produzione di energia nucleare e di stoccaggio del combustibile e dei rifiuti radioattivi, l'Avvocatura osserva che tali oggetti rientrano nell'ambito della strategia energetica nazionale affidata dall'art. 7 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, al Governo, e che con l'art. 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), si è provveduto ad avviare il processo normativo di «ritorno al nucleare».

A tale scopo, prosegue il ricorrente, assumono rilievo tre profili: «il cambiamento climatico, la sicurezza dell'approvvigionamento e la competitività del sistema produttivo», che, a propria volta, chiamerebbero in causa, con carattere prevalente, le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, di sicurezza dello Stato, di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di tutela della concorrenza.

Nell'ipotesi che le norme impugnate fossero attribuite alla materia della produzione, trasporto e distribuzionale nazionale dell'energia e del governo del territorio, l'Avvocatura denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la previsione dell'intesa «riguardando una scelta di carattere generale, in ipotesi applicabile a tutte le Regioni, atterrebbe comunque alla potestà legislativa concorrente di determinare i principi fondamentali della materia».

Inoltre, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 118 Cost. e dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza, poiché, quand'anche si fosse resa necessaria la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative in capo allo Stato, sarebbe spettato alla legge di quest'ultimo la relativa disciplina sull'intesa.

Per la medesima ragione, sarebbe lesa anche l'art. 120 Cost., posto che la legge impugnata «inibirebbe» l'esercizio del potere sostitutivo, in caso mancato raggiungimento dell'intesa.

Infine, l'Avvocatura deduce la violazione dell'art. 41 Cost., giacché l'impedimento a realizzare le opere sul territorio regionale lederebbe la libertà di iniziativa economica.

2. — Si è costituita la Regione Puglia, chiedendo il rigetto del ricorso.

La difesa regionale osserva che la legge impugnata appare «rispettosa del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., che postula il necessario raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regioni».

In quest'ottica la Regione Puglia ha dapprima impugnato innanzi a questa Corte l'art. 25, comma 2, lettera *g*), della legge n. 99 del 2009, nella parte in cui esso consentirebbe la costruzione e l'esercizio di impianti nucleari previa intesa con la sola Conferenza unificata, anziché con la singola Regione interessata; in seguito, ha approvato la legge impugnata, con cui intende altresì rivendicare le proprie scelte programmatiche in materia energetica.

3. — Con ricorso notificato il 20 marzo 2010 e depositato il successivo 21 marzo 2010 (reg. ric. n. 50 del 2010 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale 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), ed in particolare, tra le altre disposizioni, dell'art. 8 di tale legge, in relazione agli artt. 41, 117, secondo comma, lettere *d)*, *e)*, *h)* ed *s)*, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, nonché ai principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza.

Il ricorrente premette che l'art. 8 impugnato stabilisce che «in ossequio ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione, in mancanza di intesa tra lo Stato e la Regione Basilicata, nel territorio lucano non possono essere installati impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione di combustibile nucleare, di stoccaggio di combustibile irraggiato e di rifiuti radioattivi, né depositi di materiali e rifiuti radioattivi».

Tale disposizione viene ritenuta in contrasto con i parametri sopra indicati, con argomenti del tutto analoghi a quelli svolti nel precedente ricorso.

4. — Si è costituita la Regione Basilicata, chiedendo il rigetto del ricorso.

La Regione ritiene che la norma impugnata costituisca disciplina di dettaglio, relativa alla materia concorrente dell'energia, pur «esplicando i propri effetti» anche con riguardo alle materie «governo del territorio, urbanistica, protezione civile e tutela della natura».

Né sarebbe richiamabile la giurisprudenza di questa Corte in tema di normative regionali recanti divieto di transito sul proprio territorio di materiale radioattivo, poiché, nel caso di specie, «non si discute di movimentazione di rifiuti, ma dell'allocazione nel territorio regionale di impianti». Parimenti, «il divieto non riguarda la circolazione di persone e cose», sicché non sarebbe conferente neppure l'art. 120 Cost., mentre l'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost. concernerebbe la sola attività di prevenzione dei reati.

La norma impugnata, invece, costituirebbe un'applicazione del principio elaborato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, in ordine alla necessità dell'intesa tra Stato e Regione interessata, ai fini della localizzazione degli impianti: tale intesa «ha come parti lo Stato e la Regione Basilicata, e, quindi, non coinvolge altre Regioni».

5. — Con ricorso notificato il 22 marzo 2010 e depositato il successivo 30 marzo 2010 (reg. ric. n. 51 del 2010 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale 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), ed in particolare, tra le altre disposizioni, dell'art. 1, comma 2, di tale legge, in relazione agli artt. 41, 117, secondo comma, lettere *d)*, *e)*, *h)* ed *s)*, e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, nonché ai principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza.

Il ricorrente premette che la disposizione impugnata stabilisce che «nel rispetto dei principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione e in assenza di intese con lo Stato in merito alla loro localizzazione, il territorio della regione Campania è precluso all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione e di stoccaggio del combustibile nucleare nonché di depositi di materiali radioattivi».

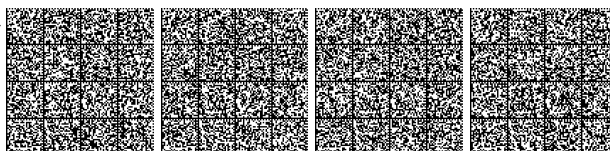
Tale disposizione viene ritenuta in contrasto con i parametri sopra indicati, con argomenti del tutto analoghi a quelli già svolti nei precedenti ricorsi.

Il ricorrente si limita ad aggiungere che la delega conferita dall'art. 25 della legge n. 99 del 2009 è stata esercitata con il d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99); che ha già adeguatamente provveduto ad assicurare il coinvolgimento regionale, anche per mezzo di intese.

6. — Si è costituita la Regione Campania, chiedendo il rigetto del ricorso.

La Regione afferma che la norma impugnata rientra nella propria competenza in materia di energia, governo del territorio e tutela della salute, poiché con essa si è voluto “confermare la necessità che l'attuazione di tali incisive scelte strategiche venga effettuata nel rispetto dei principi di leale cooperazione”.

Sia la legge delega n. 99 del 2009, sia il d.lgs. n. 31 del 2010 garantirebbero, in tal senso, la partecipazione regionale, con previsioni di cui la norma impugnata non sarebbe che “la conferma”.



*Considerato in diritto*

1. — Con separati ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30 (Disposizioni in materia di energia nucleare), ed in particolare l'art. 1 comma 2 (reg. ric. n. 19 del 2010); l'art. 8, tra altri, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – l.r. n. 9/2007 (reg. ric. n. 50 del 2010); e, tra gli altri, l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010) (reg. ric. n. 51 del 2010), in riferimento agli artt. 41, 117, secondo comma, lettere *d*), *e*), *h*) ed *s*), terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, ed ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione tra Stato e Regioni.

I ricorsi hanno per oggetto disposizioni di analogo contenuto, concernenti la preclusione del territorio regionale all'installazione di impianti e depositi nucleari: essi meritano, pertanto, di essere riuniti ai fini di una decisione congiunta.

2. — In via preliminare, va dichiarata inammissibile l'impugnazione, da parte dell'Avvocatura dello Stato, dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia n. 30 del 2009, dal momento che manca nella delibera del Consiglio dei ministri l'indicazione di tale disposizione e dunque manca l'autorizzazione da parte dell'organo politico deputato in via esclusiva ad individuare l'oggetto della questione di costituzionalità. (fra le molte, sentenza n. 533 del 2002).

3. — Inammissibile è altresì la costituzione in giudizio della Regione Campania, atteso che essa non è stata deliberata dalla Giunta regionale, secondo quanto previsto dall'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), cui si è adeguato l'art. 51 dello statuto (legge statutaria della Regione Campania 28 maggio 2009, n. 6), ma dal coordinatore dell'Avvocatura regionale (ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010, nel giudizio definito con la sentenza n. 225 del 2010).

4. — Nel giudizio promosso avverso la legge della Regione Campania n. 2 del 2010 sono intervenuti tre soggetti privati, le cui deduzioni sono tuttavia riferite esclusivamente a disposizioni normative, ivi contenute, diverse dall'art. 1, comma 2, che costituisce il solo oggetto del presente giudizio. Tali interventi non debbono, pertanto, intendersi riferiti alla parte del ricorso che viene decisa in questa sede, sicché essi saranno valutati, anche sotto il profilo preliminare dell'ammissibilità, quando questa Corte sarà chiamata a valutare le censure, cui gli interventi sono relativi.

5. — Sono, invece, da respingere le eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione Puglia, e basate sul duplice rilievo per cui lo Stato non avrebbe indicato i principi fondamentali della materia dell'energia che la Regione avrebbe violato, e avrebbe comunque prematuramente agito in giudizio, senza provvedere a consacrare tali principi tramite apposite disposizioni di legge. Infatti, il ricorrente ha adeguatamente denunciato il carattere di principio della normativa regionale impugnata, con riferimento al divieto di installare impianti nucleari in assenza di intesa, asserendo che tale disciplina eccede i confini della normativa di dettaglio, e frustra le finalità perseguite dalla legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia); tutto ciò è sufficiente ai fini della ammissibilità della censura.

6. — Le disposizioni impuginate, con analoghe formule, vietano l'installazione sul territorio regionale di impianti di produzione di energia nucleare, di fabbricazione del combustibile nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, di depositi di materiali e rifiuti radioattivi, salvo che venga previamente raggiunta un'intesa con lo Stato in merito alla localizzazione.

Esse, pertanto, riproducono in parte il contenuto di analoghe norme regionali, finalizzate a precludere la presenza sul territorio di pertinenza di materiali nucleari e già oggetto di sentenze di questa Corte (n. 247 del 2006 e n. 62 del 2005); in altra parte, invece, se ne distinguono, poiché, rispetto alle prime, aggiungono che il divieto non ha carattere assoluto, ma recede, ove sia raggiunta l'intesa tra Stato e Regione interessata.

Tutte le leggi impuginate sono posteriori alla legge delega 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), con cui si è rilanciato nel nostro Paese il processo di utilizzazione dell'energia nucleare, ed anteriori al decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99), che ha conferito attuazione alla delega.

Le Regioni Puglia e Basilicata non si sono limitate ad impugnare innanzi a questa Corte l'art. 25, comma 2, della legge n. 99 del 2009, nella parte in cui esso avrebbe consentito di realizzare impianti nucleari, in assenza di intesa con la Regione interessata. Tali Regioni hanno altresì cercato di paralizzare gli effetti della disciplina statale, introducendo con propria legge un contenuto normativo corrispondente, per tale profilo, all'assetto del rapporto con lo Stato, da esse ritenuto il solo conforme a Costituzione; la Regione Campania ha invece provveduto in tale ultimo senso, senza neppure impugnare la legge delega.





Il ricorrente ritiene che, in tal modo, siano stati violati gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., dal momento che la disciplina di localizzazione degli impianti, ed in particolare l'introduzione dell'intesa a tal fine, costituirebbe principio fondamentale della materia concorrente relativa alla produzione dell'energia.

Sarebbero, inoltre, invase, quanto agli impianti nucleari, le competenze esclusive statali in materia di sicurezza dello Stato, tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente, ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettere d, e, h ed s, Cost.), cui il ricorrente ascrive in via prioritaria la normativa concernente l'energia nucleare, mentre con specifico riferimento ai siti di rifiuti radioattivi si evoca il solo art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Inoltre, sarebbe leso l'art. 120 Cost., in relazione ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione, posto che le leggi impugnate avrebbero ostacolato la libera circolazione del materiale radioattivo sul territorio nazionale.

Infine, sarebbe violato l'art. 41 Cost., in ragione di un'ingiustificata limitazione alla libertà di iniziativa economica delle imprese operanti nel settore.

7. — Le questioni basate sull'artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma Cost., sono fondate.

Questa Corte, con la sentenza n. 278 del 2010, ha già chiarito a quali titoli di competenza vadano ascritte disposizioni normative concernenti il settore dell'energia nucleare e dei rifiuti radioattivi. Quanto a questi ultimi, in particolare, si è ribadito, in conformità alla precedente giurisprudenza (sentenze n. 247 del 2006 e n. 62 del 2005), che si verte nella materia, di competenza esclusiva statale, «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), mentre, con riguardo agli impianti di produzione, un giudizio di prevalenza ha condotto ad indicare come prioritaria la materia, a riparto concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 278 del 2010, punto 12 del Considerato in diritto).

La disciplina di localizzazione degli impianti produttivi e di stoccaggio, nonché dei depositi di rifiuti radioattivi, si distribuisce pertanto tra Stato e Regioni secondo tali coordinate, ferma restando la necessità di forme di collaborazione all'esercizio delle relative funzioni amministrative che la Costituzione assicura al sistema regionale, e che vanno rinvenute, per il grado più elevato, nell'intesa tra Stato e Regione interessata.

La disciplina normativa di queste forme collaborative e dell'intesa stessa, spetta, di conseguenza, al legislatore che sia titolare della competenza legislativa in materia: si tratta, vale a dire, del legislatore statale, sia laddove questi sia chiamato a dettare una disciplina esaustiva con riferimento alla tutela dell'ambiente, sia laddove la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia.

Anche in quest'ultimo caso, infatti, determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale.

Né può dirsi, come fa la difesa della Regione Puglia, che il carattere costituzionalmente dovuto dell'intesa renderebbe privo di rilievo il fatto che essa sia stata prevista espressamente dalla legge regionale, anziché da quella nazionale.

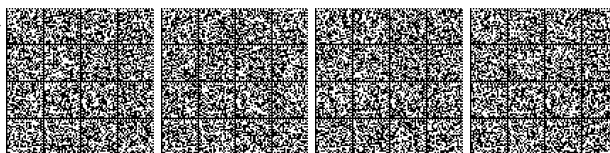
Questo modo di ragionare confonde, infatti, due questioni diverse, ovvero i vincoli costituzionali che il legislatore è tenuto ad osservare, da un lato, e la competenza legislativa a disciplinare una fattispecie in accordo con detti vincoli, dall'altro lato.

Se, con riguardo al primo profilo, questa stessa Corte ha evidenziato la necessità di garantire adeguate forme di coinvolgimento della Regione interessata (sentenza n. 278 del 2010, punto 13 del Considerato in diritto), con riguardo alla seconda questione, è evidente che a tale compito dovrà attendere il legislatore cui spetta la relativa competenza in base all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., ossia il legislatore statale. Va poi da sé che le scelte così compiute potranno essere sottoposte al vaglio di costituzionalità che spetta a questa Corte, ove ritenute non rispettose dell'autonomia regionale, ma che, in nessun caso, la Regione potrà utilizzare «la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.» (sentenza n. 198 del 2004).

In effetti, successivamente alle disposizioni censurate nei presenti ricorsi, il legislatore statale ha operato nel senso sopra indicato con il d.lgs. n. 31 del 2010, nel quale andrà rinvenuta, in rapporto con la legge delega n. 99 del 2009, la vigente disciplina di realizzazione degli impianti e dei depositi, eventualmente assoggettabile al controllo di questa Corte.

Del resto, non è immaginabile che ciascuna Regione, a fronte di determinazioni di carattere evidentemente ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare, possa sottrarsi in modo unilaterale al sacrificio che da esse possa derivare, in evidente violazione dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale.

Pertanto, le disposizioni impugnate contrastano con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nella parte in cui disciplinano i depositi di materiali e rifiuti radioattivi, e con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte relativa agli impianti di produzione, fabbricazione, stoccaggio dell'energia nucleare e del combustibile, e vanno conseguentemente dichiarate costituzionalmente illegittime, con assorbimento di ogni altra residua censura.



PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi;*

*Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di costituzionalità promosse nei confronti della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale d.lgs.3 aprile 2006, n. 152 – l. r. n. 9/2007) e della legge della regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria 2010);*

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

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30 (Disposizioni in materia di energia nucleare);*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata n. 1 del 2010;*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010;*

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della regione Puglia n. 30 del 2009, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 41, 117, secondo comma, lettere d), e), h) ed s), e terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, ed ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione tra Stato e Regioni, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.

*Il Presidente:* DE SIERVO

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 novembre 2010.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

10C0847



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 101

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Ambiente - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Piano comunale di ricognizione, alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare - Procedimento per le modificazioni allo strumento urbanistico generale vigente - Mancato assoggettamento dei piani alla disciplina sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di cui al codice dell'ambiente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.**

- Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2010, n. 18, art. 15, che inserisce alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56, l'art. 16-*bis*, commi 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s*).

**Energia - Norme della Regione Piemonte - Procedure relative a impianti fotovoltaici non integrati - Sospensione *sine die* delle procedure autorizzative - Contrasto con la normativa statale di principio in materia di fonti rinnovabili che, in attuazione di norme comunitarie sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, pone un termine massimo di centottanta giorni per la conclusione del procedimento - Contrasto con le norme internazionali e comunitarie che incentivano lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e in materia di tutela della concorrenza, nonché violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.**

- Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2010, n. 18, art. 27.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *e*) ed *s*), e terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma via dei Portoghesi, n. 12, contro la Regione Piemonte, in persona del Presidente *pro tempore* per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge regionale Piemonte del 3 agosto 2010, n. 18, pubblicata sul B.U.R. della Regione Piemonte n. 31 del 5 agosto 2010 recante: «Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2010 e disposizione finanziarie» in relazione all'art. 15, commi 2 e 3 ed all'art. 27.

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 24 settembre 2010 e si depositano a tal fine estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente.

La legge regionale Piemonte n. 18/2010, composta da 29 è articolata in III capi, di cui il primo detta «Disposizioni finanziarie», il secondo «Modificazioni di leggi regionali» ed il terzo «Disposizioni transitorie e finali».

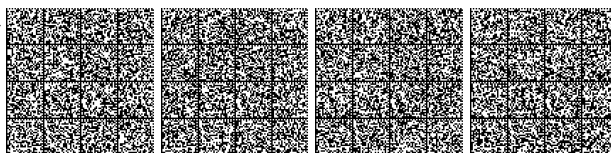
La legge regionale è illegittima negli artt. 15, commi 2 e 3, e 27 per i seguenti

## M O T I V I

1) *Violazione dell'art. 117, comma 2, lettere s) della Costituzione, in relazione all'art. 15, commi 2 e 3 legge regionale Piemonte n. 18/2010.*

L'articolo 15, recante «Modifiche della legge regionale n. 56/1977», inserisce dopo l'articolo 16, l'articolo 16-*bis*, censurabile per quanto disposto dai commi 2 e 3.

In particolare il comma 2 del neo introdotto articolo 16-*bis* prevede che, nel caso di adozione da parte del Consiglio comunale di un piano di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, qualora la Regione non esprime il proprio dissenso entro 90 giorni dalla ricezione della deliberazione comunale e della relativa completa documentazione, «le modificazioni dello strumento urbanistico generale vigente, ivi contenute si intendono approvate». Successivamente il Comune dispone sull'efficacia della variante.



Il comma 3 del medesimo articolo prevede che nel caso, di modificazioni relative a terreni non edificati, comunque destinati dallo strumento urbanistico generale vigente la deliberazione comunale di adozione del piano delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare dopo la pubblicazione e le eventuali osservazioni deve essere trasmessa alla Regione e alla Provincia interessata per l'approvazione, tramite Conferenza dei Servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti legge n. 241/1990, della variante urbanistica adottata.

Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «norme in materia ambientale» all'art. 5, comma 1, lettera *a*), definisce la valutazione ambientale di piani e programmi, (nel seguito valutazione ambientale strategica *VAS*) come: «il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al titolo II della seconda parte del presente decreto, lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio».

Il successivo art. 6 dispone a sua volta che: «La valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti, significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale».

Il Piano comunale di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di cui sopra rivestendo una rilevanza urbanistica con il conseguente possibile impatto sul territorio, ricade nel campo di applicazione della vigente normativa sulla Valutazione Ambientale Strategica di Piani e Programmi disciplinata dall'articolo 6, commi da 2 a 3-*bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e pertanto deve 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 del Piano comunale di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare comportino modifiche sostanziali al Piano urbanistico comunale, tali da avere conseguenze ambientali rilevanti, è necessario attivare la procedura di *VAS* per quest'ultimo.

Conclusivamente, la norma regionale in esame non prevedendo l'assoggettamento dei citati piani alla vigente disciplina sulla Valutazione Ambientale Strategica, presenta profili di illegittimità costituzionale in quanto reca disposizioni difformi dalla normativa statale di riferimento, su richiamata, 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.

2) *Violazione dell'art. 117, comma 2, lettere e) ed s) e comma 3 della Costituzione, in relazione all'art. 27, legge regionale Piemonte n. 18/2010.*

L'articolo 27, recante «moratoria delle procedure relative a impianti fotovoltaici prevede la sospensione *sine die* delle 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 nelle aree di esclusione di cui al paragrafo 3.3 dell'allegato alla Deliberazione della Giunta regionale 28 settembre 2009, n. 30-12221.

Così disponendo la legge eccede la competenza della Regione, invadendo quella statale in materia di tutela della concorrenza e ambiente di cui all'articolo 117, comma 2 lett. *e*) e *s*), nonché in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, e ciò per contrasto con la normativa statale di principio in materia di fonti rinnovabili, dettata dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 intitolato: «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità».

Nello specifico, viene in rilievo l'art. 12, comma 3 del decreto legislativo n. 387/2003, laddove si prevede che «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento rifacimento totale o parziale e riattivazione come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico».

Il successivo comma 4 prevede che «L'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabili dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive, modificazioni e integrazioni. [...] Il termine massimo per la conclusione del procedimento di cui al presente comma non può comunque essere superiore a centottanta giorni».

L'indicazione del termine, contenuta nel sopra citato art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo.





Al riguardo, la Corte costituzionale è già intervenuta affermando l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che individuava una serie di aree territoriali ritenute non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici (Corte cost., sentenza n. 282/2009). In particolare la Consulta ha affermato che «(...) la presenza delle indicate diverse competenze legislative giustifica il richiamo alla Conferenza unificata, ma non consente alle Regioni [...] di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sentenza n. 166 del 2009).

Il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi, variamente modulati, rilevanti in questo ambito impone, infatti un prima ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione, al fine di consentire alle Regioni ed agli enti locali di contribuire alla compiuta definizione di adeguate forme di contemperamento di tali esigenze. Una volta raggiunto tale equilibrio, ogni Regione potrà adeguare i criteri così definiti alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali (...)» (si veda da ultimo Corte cost., sentenza n. 168/2010).

La disposizione regionale si espone a censure di legittimità costituzionale anche perché si pone in aperto contrasto rispetto alle norme internazionali (Protocollo di Kyoto) e comunitarie (art. 3 direttiva n. 2001/77/CE e successive modifiche) le quali sempre in base ai principi riconosciuti dalla Corte costituzionale, «nell'incentivare lo sviluppo delle suddette fonti di energia individuano soglie minime di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere entro un determinato periodo di tempo» (Corte cost., sentenza n. 124/2010).

Pertanto, l'articolo in esame, nella parte in cui sospende fino all'adozione del provvedimento regionale di recepimento delle linee guida nazionali, le procedure autorizzative pendenti (in corso o attivate dopo l'entrata in vigore della legge regionale) per la realizzazione degli impianti fotovoltaici non integrati, si pone in contrasto con i suddetti principi non essendo possibile che, la sospensione del procedimento di autorizzazione, non incida sul rispetto del termine massimo di conclusione del procedimento.

Giova altresì ricordare che in un caso analogo, la Corte costituzionale con la sentenza n. 364/2006 (giudizio di legittimità dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9, «Moratoria per le procedure di valutazione d'impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica»), ha confermato la portata dei principi sopra richiamati i quali precludono al legislatore regionale di disporre la sospensione di procedimenti autorizzativi per la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, proprio in quanto una siffatta sospensione integra una violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e, per tale via dell'articolo 117, commi 1 e 3 della Costituzione.

L'art. 27 della norma regionale impugnata, come detto, invade anche la competenza statale esclusiva in tema di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s).

Infatti la sospensione *sine die* delle procedura autorizzative relative ad impianti fotovoltaici, non integrati, in violazione del termine di 180 giorni per conclusione del procedimento fissato dal comma 4 dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 altera il regime della concorrenza con riferimento a tutte le altre Regioni ove detto termine viene rispettato.

*P.Q.M.*

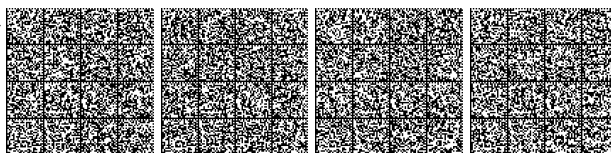
*Si confida che codesta Corte vorrà dichiarare l'illegittimità delle disposizioni sopra indicate della legge regionale Piemonte n. 18/2010.*

*Si allega:*

- 1. estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 24 settembre 2010;*
- 2. relazione del Ministro proponente;*
- 3 legge Regione Piemonte n. 18/2010*

Roma, addì 30 settembre 2010

*L'Avvocato dello Stato: Marco STIGLIANO MESSUTI*



## N. 351

*Ordinanza del 19 marzo 2010 emessa dalla Corte d'appello di Napoli nel procedimento civile promosso da Fiore Naina Wanda contro Comune di Montoro Superiore*

**Espropriazione per pubblica utilità - Aree esterne ed interne ai centri edificati, di cui all'art. 18 - Indennità di espropriazione - Determinazione con riferimento rispettivamente al valore agricolo medio e al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria in cui ricade l'area da espropriare, coprono una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata della regione agraria stessa - Conseguente determinazione dell'indennità stessa in misura irrisoria o comunque molto inferiore al valore di mercato del bene - Irrazionalità - Violazione del principio del giusto indennizzo - Lesione dei vincoli derivanti dalla CEDU nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.**

- Decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, art. 5-bis, comma 4, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359; legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16, commi quinto e sesto, come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali.

## LA CORTE D'APPELLO

Nella causa civile iscritta al numero di ruolo generale 1584/99, promossa da Fiore Naina Wanda, elettivamente domiciliata in Napoli, alla via Carlo De Cesare n. 64, presso lo studio dell'avv. Vittorio Villa, rappresentata e difesa dall'avv. Carlo La Sala, come da mandato a margine dell'atto di riassunzione, appellante;

Contro comune di Montoro Superiore, in persona del Sindaco *pro tempore* elettivamente domiciliato in Napoli, alla via S. Lucia n. 29, presso lo studio dell'avv. Ilaria Rocco, rappresentato e difeso dall'avv. Matteo Anzuoni, come da procura a margine della comparsa di costituzione e risposta, appellato.

Ha emesso la seguente ordinanza.

La Corte, letti gli atti, osserva.

## IN FATTO

Naina Wanda Fiore era proprietaria di un terreno sito nel territorio del Comune di Montoro Superiore, censito al catasto al f. 13, p.lla 34, esteso mq. 1321.

Il Commissario Straordinario di Governo per le zone della Campania e della Basilicata colpite dal sisma del 1980, con decreto dell'11 aprile 1981, emesso ai sensi dell'art. 3 della legge n. 874/80, dispose l'occupazione per due anni di una porzione di mq. 1190 di tale terreno in favore del Comune, per consentirvi l'insediamento provvisorio di prefabbricati mobili per i terremotati.

L'ente territoriale procedette alla presa di possesso del suolo il 25 aprile 1981.

Con citazione notificata il 27 gennaio 1990, la Fiore convenne in giudizio dinanzi al Tribunale di Avellino il comune di Montoro Superiore.

L'attrice espose che, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 80/84, il Commissario prefettizio del comune aveva deliberato di procedere all'esproprio del suolo occupato e che tuttavia la procedura, arrivata alla fase della determinazione ed offerta delle indennità provvisorie, si era arrestata; che inoltre nel 1986 il Comune si era appropriato di fatto di altra porzione del medesimo terreno, che era stata utilizzata per la costruzione di una strada. Su tali premesse, chiese che il Tribunale adito, accertata l'esatta estensione di ciascuna delle due superfici occupate, condannasse l'ente territoriale convenuto: 1) al pagamento dell'indennità di occupazione; 2) al risarcimento dei danni subiti per l'irreversibile trasformazione della porzione legittimamente occupata ma non espropriata; 3) al risarcimento dei danni per la perdita della porzione illegittimamente occupata. In subordine, per l'ipotesi di rigetto della domanda svolta sub. 2), chiese la condanna del Comune al pagamento dell'indennità di esproprio.



Il Comune di Montoro Superiore, costituitosi in giudizio, chiese il rigetto delle domande risarcitorie. Dedusse a sua difesa che l'area legittimamente occupata era stata espropriata dal Commissario Prefettizio il 20 marzo 1985 e negò di aver proceduto all'occupazione *sine titulo* di un'ulteriore porzione del terreno; eccepì inoltre la prescrizione del diritto della Fiore al risarcimento dei danni.

In corso di causa fu disposta ed espletata una ctu, volta, fra l'altro, ad accertare il valore di mercato del fondo alla data di scadenza del periodo di legittima occupazione. Il tecnico incaricato dell'indagine, rilevato che il suolo, pur se classificato come agricolo nel piano di fabbricazione adottato dal Comune di Montoro Superiore, era ubicato a ridosso del centro cittadino, in una zona che possedeva tutte le caratteristiche intrinseche ed estrinseche dei suoli edificatori, e che era sicuramente appetibile anche in vista di un suo possibile sfruttamento per fini diversi dall'edificazione, lo valutò in L. 55.851 al mq. alla data del dicembre 1982.

Con sentenza del 6 maggio 1998, il Tribunale di Avellino: 1) dichiarò che il Comune convenuto non era il soggetto titolare dal lato passivo dell'obbligazione di pagamento dell'indennità di occupazione legittima; 2) affermò che il decreto di esproprio del Commissario prefettizio, emesso in relazione alla porzione di terreno legittimamente occupata, era intervenuto dopo la scadenza del termine biennale previsto nel decreto di occupazione, sicché non essendo invocabili le proroghe di legge, il suolo era stato acquisito al patrimonio comunale, in via di accessione invertita, a far data dal 24 aprile 1983; 3) in parziale accoglimento dell'eccezione svolta dal convenuto, rigettò tuttavia la domanda di risarcimento del danno derivante dalla perdita per c.d. accessione invertita della ridetta porzione, in quanto prescritta; 4) ritenne provata l'avvenuta occupazione usurpativa da parte del Comune di una porzione del suolo, estesa mq. 175, della quale era stata disposta, ma non effettuata, la restituzione alla Fiore e che era stata utilizzata per la costruzione di una strada; 5) accolse per tale parte la domanda risarcitoria e, rivalutato al gennaio del 1986 (data dell'illecito), il valore del terreno stimato dal ctu (in tal modo determinandolo in L. 65.000 a mq.), condannò il Comune a pagare alla Fiore per tale titolo la somma di L. 38.719.750, comprensiva degli interessi legali e della rivalutazione monetaria sino alla pronuncia, oltre agli interessi legali sull'intera somma dal 6 maggio 1998 sino all'effettivo pagamento.

La sentenza, non notificata, fu tempestivamente impugnata da Naina Wanda Fiore, che con l'atto d'appello domandò l'accoglimento di tutte le domande formulate in via principale contro il Comune od almeno di quella svolta in via subordinata.

Il Comune di Montoro Superiore, costituitosi in giudizio, chiese il rigetto del gravame ed, in via di appello incidentale, domandò che venisse dichiarata prescritta anche la domanda risarcitoria accolta dal primo giudice o, in subordine, che il danno subito dall'appellante venisse liquidato ai sensi dell'art. 5-bis, comma 7-bis, del d.l. n. 333/92 convertito nella legge n. 352/92.

Con sentenza non definitiva del 1° marzo 2002 questa Corte, in composizione collegiale diversa da quella odierna: 1) respinse integralmente l'appello incidentale del Comune di Montoro Superiore; 2) in parziale accoglimento dell'appello principale ed in riforma della sentenza di I grado: 2.a) condannò il Comune al pagamento della somma di L. 15.975.000 — comprensiva della rivalutazione monetaria e degli interessi legali sino alla data della decisione — a titolo di risarcimento del danno subito dalla Fiore per la perdita di ulteriori mq. 131 di terreno, anch'essi occupati *sine titulo* dall'ente territoriale ed utilizzati per la realizzazione della strada, ponendo a base della liquidazione il medesimo valore del suolo — di L. 65.000 a mq. al gennaio del 1986 — assunto dal primo giudice; 2.b) osservò che, per effetto dell'art. 6 della legge n. 80 del 1984, le originarie occupazioni provvisorie per requisizione già scadute erano state prorogate e trasformate in occupazioni finalizzate all'esproprio in favore degli enti territoriali; 2.c) affermò che, ai sensi dell'articolo citato, il decreto di esproprio della porzione di suolo legittimamente occupata era intervenuto tempestivamente e che il Comune di Montoro Superiore era tenuto al pagamento sia dell'indennità di espropriazione sia dell'indennità di occupazione legittima — quest'ultima per il solo periodo intercorso dalla data di entrata in vigore della legge (19 aprile 1984) alla data di emissione del decreto (20 marzo 1985) — e che entro tali termini andava accolta la domanda di condanna svolta in via subordinata della Fiore.

Con contestuale ordinanza, il collegio decidente rimise la causa sul ruolo per l'espletamento di una seconda ctu, volta a verificare se, alla data del decreto di esproprio, il fondo della Fiore avesse natura agricola o edificatoria ed a determinare l'ammontare dell'indennità di esproprio (nonché dell'indennità di occupazione legittima), mercé applicazione, nel primo caso, dell'art. 5-bis della legge n. 359/92 e, nel secondo caso, della legge n. 865/71.

Il ctu accertò che il suolo espropriato era classificato al catasto terreni del Comune di Montoro Superiore come «seminativo arborato» e che, secondo il Programma di fabbricazione in vigore nel Comune dal 30 ottobre 1972 al 12 maggio 1997 (data di approvazione del PRG tuttora vigente) era, per la sua maggiore estensione, destinato ad uso pubblico per servizi vari, per una parte di minore estensione (pari a circa 200 mq.) inserito in zona B di completamento e per una terza parte interessato alla realizzazione di una strada; che, tuttavia, in base alle prescrizioni del Programma di fabbricazione, nella zona B dell'area espropriata era comunque precluso ogni tipo di edificazione e non era consentita neppure la costruzione in aderenza con l'edificio di proprietà della Fiore con essa confinante, soggetto, nel Piano di Recupero del Comune, unicamente ad interventi di restauro e di risanamento conservativo.



Una volta accertata l'inedificabilità dell'area, il consulente applicò i criteri di liquidazione delle indennità stabiliti dagli artt. 16 e 20 della legge n. 865/71, cui rinvia l'art. 5-bis, comma 4 della legge n. 359/92, e, rilevato che il comune di Montoro Superiore ricadeva nella Regione Agraria n. 8 della provincia di Avellino e che nel 1985, in tale Regione il valore agricolo medio di un terreno seminativo arborato era di L. 1.200 a mq., determinò l'indennità di esproprio spettante alla Fiore in complessivi € 588,76 (L. 1.140.000) e quella di occupazione in complessivi € 49,06.

Il processo, dopo l'espletamento della ctu, fu sospeso, su concorde richiesta delle parti, in attesa della pronuncia della S.C. sull'impugnazione principale proposta dal Comune di Montoro Superiore e su quella incidentale proposta dalla Fiore avverso la sentenza non definitiva.

Respinte dalla Cassazione entrambe le impugnazioni, e passata perciò in giudicato la sentenza del 1° marzo 2002, la causa è stata ritualmente riassunta da Naina Wanda Fiore e, dopo due rinvii dovuti ad una (non accolta) richiesta di riunione ad altro giudizio pendente fra le stesse parti, è stata trattenuta in decisione all'udienza collegiale del 15 gennaio 2010.

#### IN DIRITTO

Questa Corte, chiamata a decidere unicamente della misura delle indennità di esproprio e di occupazione spettanti alla Fiore, dubita della legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 5-bis del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 — applicabile ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge che lo ha introdotto — secondo il quale per le aree agricole e per quelle che... non sono classificabili come edificabili, si applicano le norme di cui al titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modificazioni e integrazioni, nonché della legittimità costituzionale dei commi quinto e sesto dell'art. 16 di tale ultima legge, così come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (che, secondo il diritto vivente, sono tuttora in vigore esclusivamente con riguardo alle aree non aventi destinazione edilizia) che a loro volta prevedono che l'indennità di espropriazione ... per le aree esterne ai centri edificati, è commisurata al valore agricolo medio... corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare e che nelle aree comprese nei centri edificati, l'indennità è commisurata al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria da espropriare, coprono una superficie superiore al 5% di quella coltivata nella regione stessa.

Le predette disposizioni normative, che all'evidenza non appaiono suscettibili di un'interpretazione diversa da quella letterale, stabiliscono un criterio di determinazione delle indennità dei suoli agricoli e dei suoli non edificabili del tutto disancorato dal loro effettivo valore di mercato.

Invero, ancorché non possa escludersi che valore di mercato e valore agricolo medio (V.A.M.) di tali categorie di immobili siano talvolta, in concreto, coincidenti, non v'è dubbio che assai spesso il primo valore risulti (anche notevolmente) superiore al secondo, in quanto l'appetibilità di un terreno sul mercato non dipende solo dalla sua edificabilità, ma da molteplici altri fattori, primi fra tutti la sua posizione e le concrete possibilità di suo sfruttamento per fini diversi dalla coltivazione.

Così, per fare solo degli esempi, un suolo agricolo può costituire area di pertinenza, adibita a giardino o ad orto, di una villa situata in zona turistica o costituire area sulla quale insiste un c.d. «comodo rurale» del quale è consentita la ristrutturazione od essere acquistato per poter aumentare la volumetria dell'immobile da realizzare sull'annessa area edificabile; analogamente, un suolo non edificabile sito all'interno di un centro abitato può essere adibito a giardino pertinenziale, a parcheggio scoperto, o sfruttato per il completamento di un'area edificabile: in tutti questi casi (e nei molteplici altri che si potrebbero immaginare), in una libera contrattazione fra parti private il suolo verrebbe venduto ad un prezzo non solo assai maggiore del suo ipotetico «valore agricolo medio», ma che (come forse ancor più conta) verrebbe stabilito prescindendo del tutto da tale valore.

La questione è rilevante nel presente giudizio.

Con sentenza passata in giudicato, il valore di mercato del terreno di proprietà della Fiore è stato determinato in L. 65.000 a mq. al gennaio del 1986 (previa rivalutazione a tale data del valore di L. 55.851 a mq. riferito al dicembre del 1982).

Per contro, secondo quanto accertato dal ctu nominato in grado di appello, il valore agricolo medio della coltura in atto sul terreno era, nel 1985, di appena L. 1.200 al mq.

Va qui, per completezza, rilevato che il ctu potrebbe aver errato nell'identificazione del dato di riferimento, in quanto, essendo il suolo della Fiore compreso in un centro edificato, l'indennità avrebbe dovuto essere commisurata al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria da espropriare, coprivano una superficie superiore al 5% di quella coltivata nella regione stessa.





Tuttavia, come emerge dal B.U.R. della Regione Campania 18 marzo 1985 allegato alla consulenza, anche nell'ipotesi più favorevole all'appellante — ovvero supponendo che nel 1985, nella regione agraria n. 8 della provincia di Avellino, la coltura più redditizia (che è quella ad «orto irriguo») coprisse più del 5% dei terreni coltivati — il valore agricolo medio del quale tener conto risulterebbe di appena L. 6.200 a mq.

Il suolo di proprietà di Naina Wanda Fiore, alla data dell'esproprio, era sicuramente inedificabile.

Secondo l'accertamento, non più soggetto a gravame, contenuto nella sentenza non definitiva passata in giudicato fra le parti, il provvedimento ablativo va nella specie identificato nel decreto emesso dal Commissario Prefettizio il 20 marzo 1985, ai sensi dell'art. 6, quarto e quinto comma della legge n. 80 del 1984, per consentire la definitiva acquisizione in favore dei comuni delle aree già individuate e destinate ad ospitare gli insediamenti provvisori.

Non può pertanto condividersi l'assunto dell'appellante che, pur non contestando la correttezza dell'accertamento compiuto dal ctu in ordine all'inedificabilità del terreno alla data di emissione del decreto, sostiene che, ai fini del calcolo dell'indennità, si dovrebbe tener conto della situazione di fatto anteriore all'approvazione del piano di fabbricazione (30 ottobre 1972), con il quale sarebbero stati apposti i vincoli preordinati all'esproprio.

Costituisce infatti principio consolidato in giurisprudenza che le destinazioni d'uso di porzioni del territorio comunale identificate in base a criteri generali e predeterminati, quali quelli previsti dal Piano regolatore generale o dal Programma di fabbricazione, non caratterizzano un vincolo a contenuto espropriativo, in quanto rispondono all'esigenza di conformare il diritto di proprietà attraverso la definizione dell'utilizzazione del suolo consentita al proprietario, sicché incidono sulla determinazione del valore dell'area agli effetti dell'indennità (fra molte: Cass. nn. 12293/08, 8218/07, 3146/06).

Va, altresì, escluso che sia passato in giudicato un preteso accertamento in ordine all'edificabilità di fatto del suolo, che non costituiva (né avrebbe potuto costituire) questione oggetto di pronuncia e che non può essere confuso col diverso accertamento (esso si coperto da giudicato) inerente all'effettivo valore di mercato del terreno di proprietà della Fiore.

Va sul punto richiamata la costante e consolidata giurisprudenza della S.C., che costituisce vero e proprio diritto vivente, alla cui stregua il sistema introdotto dall'art. 5-bis legge n. 359 del 1992 si caratterizza per una rigida dicotomia, con esclusione di un *tertium genus* tra «aree edificabili» ed «aree agricole» o «non classificabili come edificabili» (*cfr.*, fra molte, Cass. nn. 17672/09, 16531/09, 4513/04 nonché Cass. n. 13199/06, che precisa, altresì, come, riguardo al criterio del valore agricolo medio applicabile alle aree non edificabili, non hanno rilievo i correttivi concepiti, nell'originario meccanismo dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971, per i suoli compresi all'interno dei centri edificati, essendo incompatibili con il nuovo sistema figure intermedie miranti ad assicurare una valutazione migliore dei terreni inedificabili, o qualsiasi altro tipo di correttivo).

Al criterio dell'edificabilità di fatto può dunque farsi riferimento in via complementare ed integrativa, agli effetti della determinazione del concreto valore di mercato dell'area espropriata, solo nelle ipotesi (entrambe estranee alla fattispecie in esame) in cui sussistano cause che riducano od escludano le possibilità reali di edificazione — incidendo così sulla liquidazione dell'indennità di esproprio ma non già sulla natura dell'area, che rimane edificabile se tale è considerata dallo strumento urbanistico — o in cui difetti una classificazione del suolo da parte delle pianificazione urbanistica (in termini: Cass. n. 4513/2004).

Deve pertanto concludersi che, essendo il giudizio in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 359/92, l'indennità di esproprio andrebbe liquidata alla stregua dei criteri dettati dalle norme della cui legittimità costituzionale si dubita, con la conseguenza che la somma spettante alla Fiore per tale titolo risulterebbe irrisoria.

Non appare, allora, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme in esame per violazione dell'art. 117 primo comma Cost., nel testo introdotto dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, per il loro contrasto con le norme internazionali convenzionali ed, in particolare, con l'art. 1 del Primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificato, unitamente alla Convenzione, dalla legge n. 848/55.

Va premesso che, come ampiamente chiarito dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2006, il giudice comune non può procedere alla diretta disapplicazione della norma interna in contrasto con la norma CEDU.

Le norme CEDU, in quanto di origine pattizia, sono infatti escluse dall'ambito di operatività dell'art. 10 primo comma Cost., — che con l'espressione «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute» si riferisce soltanto alle norme consuetudinarie, disponendo l'adattamento automatico alle stesse dell'ordinamento giuridico italiano — sicché non possono di per sé stesse essere assunte quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale (C. cost. sent. n. 188/80) ovvero come norme interposte ex art. 10 Cost. (C. cost. ordinanza n. 143 del 1993), e non rientrano neppure fra le norme che, come quelle comunitarie, hanno piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione nello Stato, senza necessità di leggi di ricezione e adattamento, in considerazione delle limitazioni alla sovranità nazionale che l'art. 11 Cost. consente quando siano necessarie per promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni (C. cost. sent. n. 188/80 cit.).



In sostanza, la CEDU non crea un ordinamento giuridico sovranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti, ma è configurabile come un trattato internazionale multilaterale da cui derivano obblighi per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti — omissis medio — per tutte le autorità interne degli Stati (C. cost sent. n. 348/06 cit.).

L'art. 117 primo comma Cost. condiziona però l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla CEDU.

Vanno qui brevemente richiamati i principi interpretativi enunciati nella sentenza n. 348/06 cit.

1) È escluso che l'articolo sia operante solo nei rapporti interni fra Stato e Regioni, in quanto il dovere di rispettare gli obblighi internazionali incide globalmente e univocamente sul contenuto della legge statale, la cui validità non può mutare a seconda che la si consideri ai fini della delimitazione delle sfere di competenza legislativa di stato e regioni o che invece la si prenda in esame nella sua potenzialità normativa generale: la legge è sempre la stessa e deve ricevere un'interpretazione uniforme, nei limiti in cui gli strumenti istituzionali predisposti per l'applicazione del diritto consentono di raggiungere tale obiettivo.

2) Anche se si restringesse la portata normativa dell'art. 117 primo comma Cost. esclusivamente all'interno del sistema dei rapporti fra potestà legislativa statale e regionale configurato dal titolo V della parte seconda della Costituzione, non si potrebbe negare che esso vale comunque a vincolare la potestà legislativa dello Stato sia nelle materie indicate dal comma 2 del medesimo articolo, di esclusiva competenza statale, sia in quelle indicate dal comma 3, di competenza concorrente.

3) La struttura della norma costituzionale in esame è simile a quella di altre norme della Carta fondamentale, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto collegamento con altre norme, di rango subcostituzionale, destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere: si deve cioè riconoscere che il parametro di cui all'art. 117 primo comma Cost. diventa concretamente operativo solo se vengono determinati gli «obblighi internazionali» che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle regioni.

4) Fra tali obblighi rientra quello assunto dall'Italia, con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU, di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato.

5) Poiché la CEDU presenta, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di aver istituito un organo giurisdizionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della convenzione stessa, la legislazione italiana va adeguata alle predette norme nel significato loro attribuito dalla Corte.

6) Le norme CEDU, nell'interpretazione che viene loro data dalla Corte di Strasburgo, per poter integrare il parametro di costituzionalità di cui all'art. 117 primo comma Cost., devono superare il vaglio della loro compatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano, che non può essere modificato da fonti esterne se non nei limiti indicati dall'art. 111 Cost.

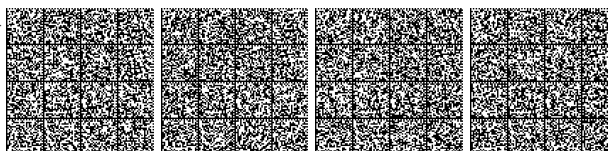
L'art. 1 del Primo protocollo addizionale della CEDU stabilisce che «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e da principi generali del diritto internazionale».

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha interpretato tale norma in numerose sentenze, dando vita ad un orientamento ormai consolidato, formatosi anche in processi concernenti la disciplina ordinaria dell'indennità di espropriazione, secondo il quale una misura che costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica, deve realizzare «un giusto equilibrio» tra le esigenze di interesse generale della comunità ed il principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali.

La necessità di assicurare siffatto equilibrio, secondo la Corte, concerne tutto il contenuto dell'art. 1 del primo Protocollo: anche la disposizione che prevede che nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale va pertanto letta alla luce del primo principio (C. eur., sez. I, 9 marzo 2006, n. 10162).

Al fine di stabilire se le misure adottate da uno stato nell'interesse generale garantiscono un giusto equilibrio e non riversano sul proprietario un peso sproporzionato, occorre prendere in considerazione le modalità di indennizzo previste dalla legge interne.

A questo proposito la Corte di Strasburgo ha osservato che, senza il versamento di una somma ragionevole in rapporto al valore del bene, la privazione della proprietà che si realizza attraverso l'esproprio costituisce normalmente un'ingerenza eccessiva e viola l'art. 1 del Primo protocollo e che, in caso di espropriazione isolata di un terreno, soltanto un indennizzo integrale può essere considerato ragionevole, mentre la mancanza di un indennizzo integrale, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1, può giustificarsi soltanto in presenza di obiettivi legittimi di pubblica utilità che perseguono misure di riforma economica o di giustizia sociale (C. eur. sez. I, 29 luglio 2004 nonché n. 10162 cit.).



Ad avviso di questo giudice, l'art. 5-bis comma 4 della legge n. 359/92 e l'art. 16, commi 4 e 5 della legge n. 865/71, prevedendo un criterio di determinazione dell'indennità di esproprio dei suoli agricoli e di quelli non edificabili astratto e predeterminato (quale è quello del valore agricolo medio della coltura in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare), che è del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi e che, per quanto sopra si è detto, non assicura il versamento all'avente diritto di un indennizzo integrale o quantomeno «ragionevole», si pongono in evidente contrasto con l'art. 1 del primo protocollo addizionale nell'interpretazione datane dalla Corte CEDU.

Va escluso, poi, che tale interpretazione confligga con la tutela di interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione, posto che anche l'art. 42 terzo comma Cost. è stato costantemente interpretato dalla Corte costituzionale nel senso che, pur non essendo il legislatore tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità, valido in ogni fattispecie espropriativa ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dal proprietario espropriato, l'indennità medesima non può mai essere meramente simbolica o irrisoria, ma deve rappresentare un serio ristoro (cfr. C. cost. n. 5/1980).

Vero è che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 261 del 1997, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis comma 4 della legge n. 359/92 e dell'art. 16 commi 4 e 5 della legge n. 865/71, sollevata in riferimento agli artt. 42, terzo comma, 24 e 3, primo comma Cost.

La questione era stata però affrontata dai giudici remittenti in base ai diversi rilievi dell'ingiustificata equiparazione, ai fini della determinazione delle indennità, fra terreni agricoli (per i quali si presupponeva la correttezza del criterio tabellare previsto dalle norme censurate) e terreni non edificabili, sostenendosi, in pratica, la necessità di introduzione di un *tertium genus* fra le due categorie di suoli individuate dal legislatore, e dell'altrettanto ingiustificato affidamento della quantificazione degli indennizzi all'insindacabile determinazione della P.A., cui spetta, attraverso apposite commissioni, stabilire i V.A.M. dei diversi tipi di coltura nell'ambito di ciascuna regione agraria.

La Corte Costituzionale si limitò allora ad osservare che la soluzione adottata dal legislatore per semplificare il calcolo indennitario, ancorché non obbligata, non presentava caratteri di irragionevolezza o di arbitrarietà tali da far riscontrare un vizio sotto il profilo denunciato, in quanto di per sé non pregiudicava il serio ed effettivo ristoro del proprietario espropriato, tenuto conto che anche nell'ambito delle aree la cui indennità andava commisurata al V.A.M. operavano meccanismi differenziati che a loro volta tenevano conto di una serie di fattori e che, in ogni caso, le tabelle formate dalle commissioni amministrative e le relative applicazioni non restavano sottratte al sindacato giurisdizionale sugli atti dell'amministrazione.

In questa sede, invece, si vuol sottolineare come, alla luce dell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo all'art. 1 del primo protocollo addizionale, non possa ritenersi ragionevole qualsivoglia criterio di determinazione dell'indennità che prescindendo dal dato di partenza del valore di mercato del bene espropriato, non dovendosi più valutare se la norma interna di per sé «non pregiudichi» il serio ed effettivo ristoro della perdita del bene ma, piuttosto, se essa sia in grado di assicurare tale ristoro in ogni fattispecie in cui debba trovare applicazione e non solo in via occasionale, in virtù di fattori casuali e contingenti, legati alla specifica situazione del terreno abitato.

In tale ottica, è la stessa dicotomia immaginata dal legislatore al fine di semplificare il calcolo dell'indennizzo — e non già la mancata previsione di una terza tipologia di aree, intermedia fra quelle agricole e quelle edificabili — che appare priva di giustificazione. La considerazione, del resto, risulta in linea con ciò che è stato affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 5180 cit. e ribadito nella sent. n. 348/07 cit., ovvero che, perché possa realizzarsi un serio ristoro, «occorre far riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge» e che «il principio del serio ristoro è violato quando per la determinazione non si considerino le caratteristiche del bene da espropriare, ma si adotti un diverso criterio che prescindendo dal valore di esso».

I suddetti principi, ancorché enunciati dalla Corte costituzionale solo con riguardo ai terreni edificabili, devono ritenersi validi ed operanti anche in relazione ai terreni agricoli ed, a maggior ragione, a quelli privi di possibilità legali ed effettive di edificazione ad essi equiparati dalla legge n. 352/92, posto che nell'attuale contesto storico, economico e finanziario (in cui si è assistito alla progressiva scomparsa del latifondo privato e dei contratti agrari, alla parcellizzazione dei suoli, all'allargamento delle aree urbane in danno delle campagne, anche attraverso fenomeni di abusivismo sempre tollerati dalle amministrazioni locali e spesso condonati in via legislativa, e, per converso, alla valorizzazione delle zone scarsamente edificate, con l'istituzione di parchi nazionali e regionali volti alla salvaguardia del territorio, all'interno dei quali è peraltro molto sviluppata l'attività turistica ed ampiamente autorizzata la ristrutturazione di comodi rurali e l'apertura di aziende agrituristiche) l'interesse del privato all'acquisto di tali categorie di terreni è determinato dalle possibilità di sfruttarli economicamente per fini diversi da quello mero di impiantarvi una coltivazione, sicché non è più predicabile una corrispondenza fra il loro valore agricolo medio ed il loro valore di mercato.



Per le medesime ragioni, non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme censurate per violazione dell'art. 42 terzo comma Cost.

Non appare, infine, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis comma 4 della legge n. 359/92 e dell'art. 16, quinto e sesto comma della legge n. 865/71 per violazione dell'art. 3 Cost.

Con la più volte citata sentenza n. 348/07, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 1 e 2 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, nonché, in via consequenziale, dell'art. 37, commi 1 e 2 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

A seguito di tale pronuncia risultano definitivamente espunte dall'ordinamento le disposizioni che prevedevano che l'indennità di esproprio dei terreni edificabili andasse determinata in misura pari alla media fra il loro valore venale ed il reddito dominicale rivalutato degli ultimi dieci anni.

Per le espropriazioni ancora in corso (e per quelle future) è poi intervenuto l'art. 2 della legge 24 dicembre 2007 n. 244, il cui comma 89, lettera a) ha sostituito l'art. 37, comma 1 della legge n. 327/2001, stabilendo che l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata in misura pari al valore venale del bene e che quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale l'indennità è ridotta del 25%.

Per i giudizi ancora in corso in cui è in contestazione la misura dell'indennità di esproprio trova invece applicazione il criterio del valore venale del bene previsto dall'art. 39 della legge n. 2359 del 1865 (cfr. Cass. n. 8731/09).

In sostanza, fatta salva l'ipotesi di espropriazione finalizzata all'attuazione di interventi di riforma economico-sociale (per i quali è comunque prevista una riduzione dell'indennità del solo 25%) l'indennità di esproprio per i suoli edificabili è oggi corrispondente al valore di mercato del bene.

L'adozione del diverso criterio — astratto e predeterminato — dettato, per i suoli agricoli e per i suoli non edificabili, dalle norme della cui legittimità costituzionale si dubita crea allora un'ingiustificata disparità di trattamento fra proprietari, non scorgendosi alcuna plausibile ragione in base alla quale il diritto a percepire un indennizzo commisurato al valore venale dell'area ablata non debba essere riconosciuto anche a coloro che possiedono un terreno che non ha vocazione edilizia.

*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 117, primo comma 1, 42 terzo comma e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 e dell'art. 16, quarto e quinto comma della legge 22 ottobre 1971, n. 865, così come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10;*

*Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione al presidente del Senato della Repubblica ed al presidente della Camera dei deputati ed alle parti del presente giudizio;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte costituzionale;*

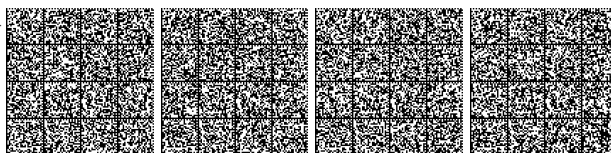
*Sospende il giudizio in corso.*

*Si comunichi a cura della cancelleria.*

Napoli, addì 22 gennaio 2010

*Il Presidente: ANNUNZIATA*

*Il consigliere est.: MAGDA*





## N. 352

*Ordinanza del 28 luglio 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia  
sul ricorso proposto dal Centro Ambulatoriale di Emodialisi «Aurora» s.r.l.  
ed altri contro Assessorato della sanità della regione Lazio*

**Sanità pubblica - Possibilità per le Regioni di individuare prestazioni (nella specie: dialisi) o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati - Limitazione territoriale all'esercizio del diritto fondamentale ai livelli essenziali di assistenza - Violazione del diritto di azione e del principio di tutela giurisdizionale - Lesione del diritto alla salute - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quinquies*, comma 2, lett. *b*), ultimo periodo, introdotto dall'art. 79, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, comma secondo, lett. *m*).

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1589 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da Centro Ambulatoriale di Emodialisi «Aurora» S.r.l., Centro Emodialisi Ippocrate' S.r.l., Studio medico di nefrologia e dialisi S.r.l., San Filippo Dial Center S.r.l., Paterno' Dial Center S.r.l., Acireale Dial Center S.r.l., Adrano Dial Center S.r.l., Ybes S.r.l., C.E.R. S.r.l., Madonie Dialisi S.r.l., Catania Sud S.r.l., Sirena S.r.l. (P.Iva.; Sparviero S.r.l., Eurodial S.r.l., Etna Dialisi S.r.l., Galeno Soc. Coop. A.r.l., Tirrenia S.r.l., Ippocrate S.r.l., C.E.A. S.r.l., Iblea Medica S.r.l., Delta S.r.l., Nefrologico Etneo S.r.l., S. Luca S.r.l. (P.Iva.; Ippocrate S.r.l., Centro Emodialisi Mazarese S.r.l., Azzurra Ambulatorio Medico S.r.l., Servizi Sanitari Alcamesi S.r.l., Igea S.r.l., M. Malpighi S.r.l., Ambulatorio di Emodialisi Klotho S.r.l., Centro Dialisi S. Giovanni S.r.l., Ambulatorio di Emodialisi Floridiano S.r.l., Omega Centro Dialisi S.r.l., Dialisi Aretusea, Nephron S.r.l., Emodialisi Palermo S.r.l., Centro Dialisi del Mediterraneo S.r.l., Kamarina Medica S.r.l., Archimed S.r.l., Sirnephros S.r.l., Nefral S.r.l., Centro Siciliano di Nefrologia e Dialisi S.r.l., Centro Emodialitico Meridionale S.r.l., Day Hospital «Le Terrazze» S.r.l., Le Ciminiere S.r.l., Centro Rene «Smeraldo» S.r.l., Sun Dial S.r.l., Ambulatorio Dialisi e Terapia Renale S.r.l., Medical Center S.r.l., Centro Medico Nefrologico S.r.l., Ambulatorio Specialistico Renato Traina Sri, Centro di Nefrologia e Dialisi S.r.l., Ambulatorio Nisseno di Emodialisi Srl, C.E.B. S.r.l., Centro Diagnostico Terapeutico, R Z R S.r.l., Centro Ambulatoriale di Nefrologia e Dialisi «Galeno» S.r.l., Diaverum S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti, rappresentati e difesi dall'Avv. Salvatore Pensabene Lioni, con domicilio eletto presso il suo studio sito in Palermo, via Giusti n. 45; Contro Regione Sicilia Assessorato Regionale Sanità, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici domicilia per legge in Palermo, via A. De Gasperi n. 81; e con l'intervento di *ad adiuvandum*, A.Di.P. (Associazione Dialisi Privata), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Pensabene Lioni, con domicilio eletto presso il predetto difensore, in Palermo, via Giusti 45.

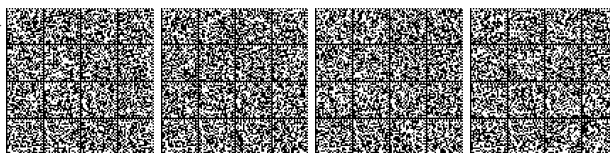
Per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

quanto al ricorso introduttivo:

del decreto dell'Assessore della sanità della Regione siciliana 20 agosto 2009, pubblicato nella G.U.R.S., n. 42, parte prima, dell'11 settembre 2009, concernente «Interventi per la riorganizzazione, la riqualificazione e il riequilibrio economico dell'assistenza sanitaria ai pazienti con uremia terminale»; nonché degli Allegati e degli schemi di convenzione connessi e di ogni altro atto connesso (sia prodromico che consequenziale) che possa risultare comunque lesivo per i ricorrenti...

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

del decreto dell'Assessore della Sanità della regione Siciliana 17 dicembre 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* Regione Sicilia n. 4, parte prima, del 29 gennaio 2010, intitolato «Modifica del decreto 20 agosto 2009, concernente interventi per la riorganizzazione, la riqualificazione e il riequilibrio economico dell'assistenza sanitaria ai pazienti con uremia terminale».



Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Sicilia Assessorato Regionale Sanità;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2010 il dott. Giovanni Tulumello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Il ricorso in esame ha ad oggetto il decreto 20 agosto 2009, n. 1676, dell'Assessore per la Sanità della regione Sicilia.

Con le ordinanze cautelari numeri 965, 966 e 967, rese a seguito di impugnazione del predetto decreto, questa Sezione ha ritenuto fondato il profilo di censura dedotto in ordine alla violazione dell'art. 8-quinques del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (introdotto dall'art. 8, comma 4, d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229).

In particolare, si è osservato nelle citate ordinanze che ai sensi della predetta disposizione normativa, «l'Amministrazione competente deve essere individuata unicamente nelle singole Aziende Sanitarie Locali, cui corrispondono in Sicilia (ai sensi della L.R. n. 5/09) le neoistituite Aziende Sanitarie Provinciali».

Successivamente a tali provvedimenti, con decreto 17 dicembre 2009 è stato modificato l'art. 1, comma 1, del decreto 20 agosto 2009, nel senso che «l'ammissione alla fruizione del trattamento sostitutivo della funzione renale presso centri di dialisi privati accreditati deve essere preventivamente autorizzata dall'azienda sanitaria provinciale di appartenenza, sulla base di una certificazione rilasciata da un medico specialista nefrologo da essa dipendente o convenzionato, che attesti l'insufficienza renale cronica terminale e la necessità del trattamento sostitutivo».

Il decreto 17 dicembre 2009 precisa poi che risultano confermate «tutte le altre disposizioni del decreto n. 1676/09».

Vengono pertanto ora all'esame del collegio le censure rivolte avverso il contenuto dispositivo del decreto impugnato, superata - con l'anzidetta modifica - quella relativa alla competenza.

Il decreto in esame ha, in particolare, previsto che «L'ammissione alla fruizione del trattamento sostitutivo della funzione renale presso centri di dialisi privati accreditati deve essere preventivamente autorizzata, dall'azienda sanitaria provinciale di appartenenza, sulla base di una certificazione rilasciata da un medico specialista nefrologo da essa dipendente o convenzionato, che attesti l'insufficienza renale cronica terminale e la necessità del trattamento sostitutivo».

Nel preambolo del Decreto impugnato viene indicato, come base normativa dello stesso, l'art. 8-quinques, comma 2, lett. b), ultimo periodo, del predetto decreto legislativo n. 502/1992, introdotto dall'art. 79, comma 1-quinques, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (aggiunto dalla relativa legge di conversione), ai sensi del quale «le regioni possono individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati».

La predetta norma attributiva del potere è stata inserita nel corpo di una disposizione (il citato art. 8-quinques, comma 2, d. lgs. n. 502/1992) che disciplina:

a) gli obiettivi di salute e i programmi di integrazione dei servizi;

b) il volume massimo di prestazioni che le strutture presenti nell'ambito territoriale della medesima unità sanitaria locale, si impegnano ad assicurare, distinto per tipologia e per modalità di assistenza.

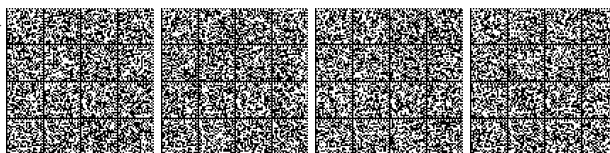
In entrambi i casi, si tratta di dati ed obiettivi da stabilire con accordi e con contratti fra le regioni e gli operatori pubblici e privati della sanità, e non con atti unilaterali.

In questo contesto, relativo alla disciplina di un'attività di definizione concordata dei predetti obiettivi, il comma 1-quinques dell'art. 79, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, ha introdotto la previsione di un potere autorizzatorio che le regioni possono prevedere in relazione ad alcune tipologie di prestazioni.

Detto potere è stato esercitato dalla Regione Sicilia con il Decreto impugnato.

Preliminarmente, osserva il collegio che la disposizione in esame è assolutamente chiara nell'impedire una interpretazione che consenta di ricondurre l'individuazione dei gruppi di prestazioni da sottoporre ad autorizzazione ad un'attività consensuale (nel qual caso il decreto impugnato sarebbe senz'altro illegittimo, per il sol fatto di aver provveduto in via unilaterale): sotto questo profilo il soggetto ed il verbo utilizzati dal legislatore («Le regioni possono individuare...») si differenziano nettamente, al punto da proporsi in chiave necessariamente derogatoria, rispetto all'analoga previsione di portata generale contenuta nella prima parte del secondo comma («La regione e le unità sanitarie locali (.....) definiscono accordi (.....) e stipulano contratti (.....)»).

Data la superiore premessa interpretativa, ad avviso del collegio, non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale di tale disposizione (art. 8-quinques, comma 2, lett. b), ultimo periodo, del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502) per violazione del principio di legalità sostanziale (il cui fondamento costituzionale è ricondotto agli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione).



Non si contesta, ovviamente, la previsione dell'attribuzione alle regioni del potere di introdurre una procedura autorizzatoria nel contesto della disciplina dell'accesso alla fruizione di prestazioni sanitarie presso strutture private accreditate (se non per il fatto che detta individuazione avvenga per atto unilaterale): ciò che appare non conforme al principio di legalità sostanziale è la mancata previsione dei criteri alla stregua dei quali detto potere dovrebbe essere disciplinato su base regionale, e conseguentemente esercitato dalle aziende sanitarie locali (trattandosi peraltro di un potere autorizzatorio il cui esercizio condiziona la fruizione di prestazioni salvavita).

Nei motivi di ricorso si deduce anzitutto la violazione dell'art. 32 della Costituzione, e del principio generale dell'autonomia professionale del medico.

Si deduce inoltre il vizio di incompetenza, avendo l'atto amministrativo in questione inciso – con fonte non legislativa - sul principio di libera scelta del medico da parte del cittadino.

A tale ultima censura replica l'Avvocatura dello Stato, escludendo l'esistenza in materia di una «riserva di legge regionale», «in presenza di una norma legislativa statale chiaramente di per sé applicabile (...) in tutte le regioni italiane».

Il problema legato alla base legale dell'atto sarebbe pertanto non formale, ma sostanziale.

In effetti non è dato comprendere quale sia la funzione dell'esercizio del potere autorizzatorio in esame: se di accertamento della sussistenza della patologia, e di necessità della terapia, quali presupposti per l'accesso alla fruizione della prestazione; ovvero di contenimento del ricorso a strutture private, per ragioni legate alla finanza regionale (profili, entrambi, che già costituiscono oggetto di altri e distinti momenti di verifica pubblicistica).

Lo scrutinio di dette censure, alla stregua del parametro normativo invocato dalla parte ricorrente (la norma attributiva del potere autorizzatorio), suppone la valutazione dell'esercizio del potere in conformità o meno con i criteri che la norma stessa detta per l'esercizio del potere autorizzatorio.

L'ampiezza e l'indeterminatezza di quest'ultima, tuttavia, fa sì che detti criteri non siano indicati — né sono ricavabili aliunde, ricorrendo ad uno dei tradizionali criteri di interpretazione giuridica — dalla citata disposizione normativa.

Ritiene il collegio che nel caso in esame ricorra la «assoluta indeterminatezza» del potere demandato alla pubblica amministrazione «senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge» in violazione del principio di legalità sostanziale (sentenze n. 307 del 2003, 32 del 2009, 200 del 2009, della Corte costituzionale).

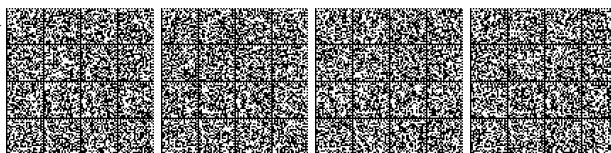
Come accennato, non possono trarsi elementi — se non nel senso, come si dirà, di un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale — dalla interpretazione sistematica della disposizione, giacché essa è stata calata *ex abrupto* nel contesto della disciplina della definizione concordata (e, dunque, non unilaterale, *ex latere auctoritatis*) delle prestazioni fruibili presso strutture private.

L'inserimento della previsione di un potere autoritativo, non altrimenti disciplinato quanto ai presupposti e ai criteri del suo esercizio, nel contesto di una fattispecie consensuale, oltre a vanificare i risultati di quest'ultima, non soltanto non consente di individuare al di fuori dell'enunciato normativo gli eventuali criteri implicitamente regolanti l'esercizio di detto potere, ma rappresenta altresì un elemento di irragionevolezza della disciplina introdotta, con conseguente violazione anche dell'art. 3, primo comma, della Costituzione.

In effetti, secondo il complessivo disegno legislativo, è solo nel contesto di tali accordi con gli erogatori privati del servizio o con le loro organizzazioni rappresentative, che si collocano a monte dell'accreditamento, e non già mediante un provvedimento autoritativo unilaterale, la Regione potrebbe individuare prestazioni o gruppi di prestazioni suscettibili di essere preventivamente autorizzati dalle unità sanitarie locali.

A fronte della esistenza nel sistema di altri momenti di verifica, in chiave autorizzatoria, dell'accesso alla fruizione presso strutture private (autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio della struttura sanitaria; procedura di accreditamento istituzionale; stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies* cit.; fissazione del limite massimo di budget per ciascuna struttura), funzionali alla tutela dei diversi interessi pubblici che legittimamente limitano il principio di parità fra pubblico e privato ed il principio di libera scelta del medico, l'inserimento di un ulteriore condizionamento autorizzatorio, la cui connotazione funzionale non è affatto chiara, privo di una adeguata disciplina dei presupposti e dei criteri di esercizio, come tale irragionevolmente limitativo dei principi sopra richiamati, non pare conforme al parametro costituzionale della ragionevolezza.

Una così ampia e generica prescrizione normativa, ha del resto prodotto, in sede applicativa, una previsione altrettanto generica e poco perspicua: nel preambolo del Decreto impugnato si legge infatti che «Visto, in particolare, l'art. 8-*quinquies*, comma 2, lett. b), del predetto decreto legislativo n. 502/92, come modificato, in ultimo, dall'art. 79 del decreto-legge n. 112/2008, ai sensi del quale «le regioni possono individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati», e ritenuto, conseguentemente, che le prescrizioni mediche ben possono essere sottoposte a controllo, indirizzo e verifica da parte della competente struttura sanitaria pubblica».



In argomento è appena il caso di osservare che non è lecito revocare in dubbio il fatto che le prescrizioni mediche possano «essere sottoposte a controllo, indirizzo e verifica da parte della competente struttura sanitaria pubblica» (con qualche riserva, peraltro, sul preteso potere di «indirizzo»): ma, a fronte di una serie articolata di momenti di verifica e di controllo — propedeutici alla fruizione della prestazione — già determinati, funzionali ad altrettanti interessi pubblici, l'introduzione di un ulteriore controllo preventivo, condizionante la fruizione di una prestazione salvavita, presenta un elevato livello di conflittualità con i valori e gl'interessi antagonisti, anch'essi dotati di rango costituzionale, che non appare giustificato da alcuna ragionevole esigenza.

Il collegio rileva infine l'esistenza di un terzo profilo di contrasto fra la disposizione in esame e gli articoli 3 e 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

La disposizione in esame non avrebbe potuto consentire alle singole regioni di «individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati», quando si tratti di prestazioni o gruppi di prestazioni afferenti ai livelli essenziali di assistenza, stabiliti con d.P.C.M. 29 novembre 2001, all. 1 (che include le prestazioni da fornire ai «nefropatici cronici in trattamento dialitico», e ai «pazienti nella fase terminale»).

La disposizione in esame contrasta pertanto con richiamati parametri costituzionali, nella parte in cui non esclude i predetti livelli dal suo altrimenti indiscriminato ambito di operatività (derivante dalla sua formulazione attuale).

Attraverso la previsione di un simile potere si rende infatti maggiormente difficoltoso, su base regionale, l'accesso ad una prestazione inclusa fra i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie che invece non devono patire una differenziazione territoriale.

Del resto, anche laddove le prestazioni da fornire ai nefropatici cronici in trattamento dialitico non rientrassero fra i livelli essenziali di assistenza, la previsione del potere regionale in parola violerebbe gli artt. 3 e 32 della Costituzione, ponendo una limitazione ulteriore, differenziata territorialmente, all'esercizio di un diritto fondamentale. E' appena il caso di aggiungere che la rilevanza della questione discende dal fatto che il vizio si appunta non sulla modalità con cui il potere è stato esercitato dal Decreto impugnato (il cui oggetto specifico è peraltro costituito dalla «assistenza sanitaria ai pazienti con uremia terminale», ed il cui articolo 1 disciplina l'erogazione di prestazioni in materia di «insufficienza renale cronica terminale»), ma sulla norma attributiva del potere medesimo, alla cui stregua dovrebbero scrutinarsi le censure rivolte contro il ridetto Decreto.

In sede di esame di tali censure, pertanto, il collegio dovrebbe utilizzare come parametro di legittimità una disposizione normativa della cui legittimità costituzionale dubita (e che per l'ampiezza della sua previsione, è tale da fornire, allo stato, copertura legale al Decreto impugnato).

Come già osservato, in conseguenza della formulazione di tale disposizione, non appare al collegio possibile praticare una interpretazione della stessa che consenta di superare i denunciati profili di illegittimità costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1; 23 legge 11 marzo 1953, n. 87:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale — in relazione agli artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117 della Costituzione - dell'art. 8-quinquies, comma 2, lett. b), ultimo periodo, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, introdotto dall'art. 79, comma 1-quinquies, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (aggiunto dalla relativa legge di conversione);*

*dispone la sospensione del presente giudizio;*

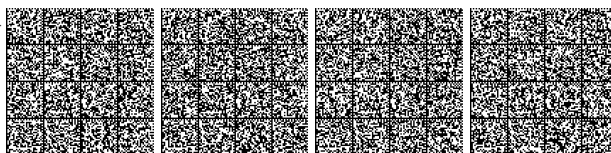
*ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*ordina che a cura della Segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, ed ai Presidenti della Regione Siciliana e dell'Assemblea regionale Siciliana.*

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio del 4 giugno e del 18 giugno 2010.

*Il Presidente: GIALLOMBARDO*

*L'estensore - Primo referendario: TULUMELLO*





## N. 353

Ordinanza del 28 luglio 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sul ricorso proposto da De Gregorio Ascanio Calogero in proprio e n.q. di Presidente dell'Associazione Siciliana Nefrologi Ospedalieri - A.S.N.E. ed altri contro Assessorato della Sanità della Regione Sicilia

**Sanità pubblica - Possibilità per le Regioni di individuare prestazioni (nella specie: dialisi) o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati - Limitazione territoriale all'esercizio del diritto fondamentale ai livelli essenziali di assistenza - Violazione del diritto di azione e del principio di tutela giurisdizionale - Lesione del diritto alla salute - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quinquies*, comma 2, lett. b), ultimo periodo, introdotto dall'art. 79, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.
- Costituzione, artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117, comma secondo, lett. m).

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1564 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto dai dottori Ascanio Calogero De Gregorio, in proprio e nella qualità di Presidente dell'Associazione Siciliana Nefrologi Ospedalieri A.S.N.E., Antonino Gallone, Giovanni Mezzatesta, Fabiola Cuzzupoli, Armida Lo Cascio, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giovanni Immordino e Alessandro Scalia, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Immordino in Palermo, via Libertà', n. 171;

Contro Assessorato della Sanità della Regione Sicilia, in persona dell'Assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici, in Palermo, via A. De Gasperi n. 81, è domiciliata per legge.

Per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

del decreto dell'Assessorato regionale della Sanità del 20 agosto 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* Regione Sicilia n. 42 dell' 11 settembre 2009 riguardante «interventi per la riorganizzazione, la riqualificazione e il riequilibrio economico dell'assistenza sanitaria ai pazienti con uremia terminale» e dei relativi allegati;

ove occorra, del decreto assessoriale del 12 giugno 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* Regione Sicilia n. 33, del 17 luglio 2009, avente il medesimo oggetto, e del decreto assessoriale n. 1436, del 20 luglio 2009, recante «identificazione delle UU. OO. di nefrologia e dialisi di cui al decreto n. 1130, del 12 giugno 2009»...

Con ricorso per motivi aggiunti:

del decreto dell'Assessorato Regionale della Sanità del 17 dicembre 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* Regione Sicilia n. 4, del 29 gennaio 2010, avente ad oggetto «modifica del decreto del 20 agosto 2009, concernente interventi per la riorganizzazione, la riqualificazione e il riequilibrio economico dell'assistenza sanitaria ai pazienti con uremia terminale»;

del succitato decreto del 20 agosto 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* Regione Sicilia n. 42. dell' 11 settembre 2009. con i relativi allegati:

ove occorra, del decreto del 18 settembre 2009. pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* Regione Sicilia n. 47, del 9 ottobre 2009, avente ad oggetto «identificazione delle unità operative ospedaliere di nefrologia e dialisi di cui al decreto 20 agosto 2009».

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Assessorato Regionale della Sanità;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2010 il dott. Giovanni Tulumello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Il ricorso in esame ha ad oggetto il Decreto 20 agosto 2009, n. 1676, dell'Assessore per la Sanità della regione Sicilia.



Con le ordinanze cautelare nn. 965, 966 e 967, rese a seguito di impugnazione del predetto Decreto, questa Sezione ha ritenuto fondato il profilo di censura dedotto in ordine alla violazione dell'art. 8-quinques del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (introdotto dall'art. 8, comma 4, d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229).

In particolare, si è osservato nelle citate ordinanze che ai sensi della predetta disposizione normativa, «l'Amministrazione competente deve essere individuata unicamente nelle singole Aziende Sanitarie Locali, cui corrispondono in Sicilia (ai sensi della L.R. n. 5/09) le neoistituite Aziende Sanitarie Provinciali».

Successivamente a tali provvedimenti, con Decreto 17 dicembre 2009 è stato modificato l'art. 1, comma 1, del Decreto 20 agosto 2009, nel senso che «l'ammissione alla fruizione del trattamento sostitutivo della funzione renale presso centri di dialisi privati accreditati deve essere preventivamente autorizzata dall'azienda sanitaria provinciale di appartenenza, sulla base di una certificazione rilasciata da un medico specialista nefrologo da essa dipendente o convenzionato, che attesti l'insufficienza renale cronica terminale e la necessità del trattamento sostitutivo».

Il decreto 17 dicembre 2009 precisa poi che risultano confermate «tutte le altre disposizioni del decreto n. 1676/09».

Vengono pertanto ora all'esame del collegio le censure rivolte avverso il contenuto dispositivo del Decreto impugnato, superata - con l'anzidetta modifica - quella relativa alla competenza.

Il Decreto in esame ha, in particolare, previsto che «L'ammissione alla fruizione del trattamento sostitutivo della funzione renale presso centri di dialisi privati accreditati deve essere preventivamente autorizzata dall'azienda sanitaria provinciale di appartenenza, sulla base di una certificazione rilasciata da un medico specialista nefrologo da essa dipendente o convenzionato, che attesti l'insufficienza renale cronica terminale e la necessità del trattamento sostitutivo».

Nel preambolo del Decreto impugnato viene indicato, come base normativa dello stesso, l'art. 8-quinques, comma 2, lett. b), ultimo periodo, del predetto decreto legislativo n. 502/1992, introdotto dall'art. 79, comma 1-quinques, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (aggiunto dalla relativa legge di conversione), ai sensi del quale «le regioni possono individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati».

La predetta norma attributiva del potere è stata inserita nel corpo di una disposizione (il citato art. 8-quinques, comma 2, d. lgs. n. 502/1992) che disciplina:

a) gli obiettivi di salute e i programmi di integrazione dei servizi;

b) il volume massimo di prestazioni che le strutture presenti nell'ambito territoriale della medesima unità sanitaria locale, si impegnano ad assicurare, distinto per tipologia e per modalità di assistenza.

In entrambi i casi, si tratta di dati ed obiettivi da stabilire con accordi e con contratti fra le regioni e gli operatori pubblici e privati della sanità, e non con atti unilaterali.

In questo contesto, relativo alla disciplina di un'attività di definizione concordata dei predetti obiettivi, il comma 1-quinques dell'art. 79, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, ha introdotto la previsione di un potere autorizzatorio che le regioni possono prevedere in relazione ad alcune tipologie di prestazioni.

Detto potere è stato esercitato dalla Regione Sicilia con il Decreto impugnato.

Preliminarmente, osserva il collegio che la disposizione in esame è assolutamente chiara nell'impedire una interpretazione che consenta di ricondurre l'individuazione dei gruppi di prestazioni da sottoporre ad autorizzazione ad un'attività consensuale (nel qual caso il decreto impugnato sarebbe senz'altro illegittimo, per il sol fatto di aver provveduto in via unilaterale): sotto questo profilo il soggetto ed il verbo utilizzati dal legislatore («Le regioni possono individuare...») si differenziano nettamente, al punto da proporsi in chiave necessariamente derogatoria, rispetto all'analogha previsione di portata generale contenuta nella prima parte del secondo comma («La regione e le unità sanitarie locali (.....) definiscono accordi (.....) e stipulano contratti (.....)»).

Data la superiore premessa interpretativa, ad avviso del collegio, non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale di tale disposizione (art. 8-quinques, comma 2, lett. b), ultimo periodo, del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502) per violazione del principio di legalità sostanziale (il cui fondamento costituzionale è ricondotto agli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione).

Non si contesta, ovviamente, la previsione dell'attribuzione alle regioni del potere di introdurre una procedura autorizzatoria nel contesto della disciplina dell'accesso alla fruizione di prestazioni sanitarie presso strutture private accreditate (se non per il fatto che detta individuazione avvenga per atto unilaterale): ciò che appare non conforme al principio di legalità sostanziale è la mancata previsione dei criteri alla stregua dei quali detto potere dovrebbe essere disciplinato su base regionale, e conseguentemente esercitato dalle aziende sanitarie locali (trattandosi peraltro di un potere autorizzatorio il cui esercizio condiziona la fruizione di prestazioni salvavita).



Nei motivi di ricorso si deduce anzitutto la violazione dell'art. 32 della Costituzione, e del principio generale dell'autonomia professionale del medico: l'atto amministrativo impugnato affermerebbe, secondo questa censura, la supremazia culturale e professionale del medico dipendente dall'azienda sanitaria locale rispetto ad ogni altro medico estraneo ad essa, indipendentemente dall'anzianità di servizio, dai titoli scientifici e dalle esperienze maturate.

In effetti non è dato comprendere quale sia la funzione dell'esercizio del potere autorizzatorio in esame: se di accertamento della sussistenza della patologia, e di necessità della terapia, quali presupposti per l'accesso alla fruizione della prestazione; ovvero di contenimento del ricorso a strutture private, per ragioni legate alla finanza regionale (profili, entrambi, che già costituiscono oggetto di altri e distinti momenti di verifica pubblicistica).

Lo scrutinio di dette censure, alla stregua del parametro normativo invocato dalla parte ricorrente (la norma attributiva del potere autorizzatorio), suppone la valutazione dell'esercizio del potere in conformità o meno con i criteri che la norma stessa detta per l'esercizio del potere autorizzatorio.

L'ampiezza e l'indeterminatezza di quest'ultima, tuttavia, fa sì che detti criteri non siano indicati — né sono ricavabili aliunde, ricorrendo ad uno dei tradizionali criteri di interpretazione giuridica — dalla citata disposizione normativa.

Ritiene il collegio che nel caso in esame ricorra la «assoluta indeterminatezza» del potere demandato alla pubblica amministrazione «senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge» in violazione del principio di legalità sostanziale (sentenze n. 307 del 2003, 32 del 2009, 200 del 2009, della Corte costituzionale).

Come accennato, non possono trarsi elementi — se non nel senso, come si dirà, di un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale — dalla interpretazione sistematica della disposizione, giacché essa è stata calata *ex abrupto* nel contesto della disciplina della definizione concordata (e, dunque, non unilaterale, *ex latere auctoritatis*) delle prestazioni fruibili presso strutture private.

L'inserimento della previsione di un potere autoritativo, non altrimenti disciplinato quanto ai presupposti e ai criteri del suo esercizio, nel contesto di una fattispecie consensuale, oltre a vanificare i risultati di quest'ultima, non soltanto non consente di individuare al di fuori dell'enunciato normativo gli eventuali criteri implicitamente regolanti l'esercizio di detto potere, ma rappresenta altresì un elemento di irragionevolezza della disciplina introdotta, con conseguente violazione anche dell'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Come rilevato alle pagg. 17 e 18 del ricorso in esame, «Solo nel contesto di tali accordi con gli erogatori privati del servizio o con le loro organizzazioni rappresentative, che si collocano a monte dell'accreditamento, e non già mediante un autarchico decreto assessoriale, la Regione potrebbe individuare (.....) prestazioni o gruppi di prestazioni suscettibili di essere preventivamente autorizzati dalle unità sanitarie locali».

A fronte della esistenza nel sistema di altri momenti di verifica, in chiave autorizzatoria, dell'accesso alla fruizione presso strutture private (autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio della struttura sanitaria; procedura di accreditamento istituzionale; stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies* cit.; fissazione del limite massimo di budget per ciascuna struttura), funzionali alla tutela dei diversi interessi pubblici che legittimamente limitano il principio di parità fra pubblico e privato ed il principio di libera scelta del medico, l'inserimento di un ulteriore condizionamento autorizzatorio, la cui connotazione funzionale non è affatto chiara, privo di una adeguata disciplina dei presupposti e dei criteri di esercizio, come tale irragionevolmente limitativo dei principi sopra richiamati, non pare conforme al parametro costituzionale della ragionevolezza.

Una così ampia e generica prescrizione normativa, ha del resto prodotto, in sede applicativa, una previsione altrettanto generica e poco perspicua: nel preambolo del Decreto impugnato si legge infatti che «Visto, in particolare, l'art. 8-*quinquies*, comma 2, lett. *b*), del predetto decreto legislativo n. 502/92, come modificato, in ultimo, dall'art. 79 del D.L. n. 112/2008, ai sensi del quale «le regioni possono individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati», e ritenuto, conseguentemente, che le prescrizioni mediche ben possono essere sottoposte a controllo, indirizzo e verifica da parte della competente struttura sanitaria pubblica».

In argomento è appena il caso di osservare che non è lecito revocare in dubbio il fatto che le prescrizioni mediche possano «essere sottoposte a controllo, indirizzo e verifica da parte della competente struttura sanitaria pubblica» (con qualche riserva, peraltro, sul preteso potere di «indirizzo»): ma, a fronte di una serie articolata di momenti di verifica e di controllo — propedeutici alla fruizione della prestazione — già determinati, funzionali ad altrettanti interessi pubblici, l'introduzione di un ulteriore controllo preventivo, condizionante la fruizione di una prestazione salvavita, presenta un elevato livello di conflittualità con i valori e gli interessi antagonisti, anch'essi dotati di rango costituzionale, che non appare giustificato da alcuna ragionevole esigenza.

Il collegio rileva infine l'esistenza di un terzo profilo di contrasto fra la disposizione in esame e gli articoli 3 e 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione.



La disposizione in esame non avrebbe potuto consentire alle singole regioni di «individuare prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali stabilire la preventiva autorizzazione, da parte dell'azienda sanitaria locale competente, alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati», quando si tratti di prestazioni o gruppi di prestazioni afferenti i livelli essenziali di assistenza, stabiliti con d.P.C.M. 29 novembre 2001, alt 1 (che include le prestazioni da fornire ai «nefropatici cronici in trattamento dialitico», e ai «pazienti nella fase terminale»).

La disposizione in esame contrasta pertanto con i richiamati parametri costituzionali, nella parte in cui non esclude i predetti livelli dal suo altrimenti indiscriminato ambito di operatività (derivante dalla sua formulazione attuale).

Attraverso la previsione di un simile potere si rende infatti maggiormente difficoltoso, su base regionale, l'accesso ad una prestazione inclusa fra i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie che invece non devono patire una differenziazione territoriale.

Del resto, anche laddove le prestazioni da fornire ai nefropatici cronici in trattamento dialitico non rientrassero fra i livelli essenziali di assistenza, la previsione del potere regionale in parola violerebbe gli artt. 3 e 32 della Costituzione, ponendo una limitazione ulteriore, differenziata territorialmente, all'esercizio di un diritto fondamentale. E' appena il caso di aggiungere che la rilevanza della questione discende dal fatto che il vizio si appunta non sulla modalità con cui il potere è stato esercitato dal Decreto impugnato (il cui oggetto specifico è peraltro costituito dalla «assistenza sanitaria ai pazienti con uremia terminale», ed il cui articolo 1 disciplina l'erogazione di prestazioni in materia di «insufficienza renale cronica terminale»), ma sulla norma attributiva del potere medesimo, alla cui stregua dovrebbero scrutinarsi le censure rivolte contro il ridetto Decreto.

In sede di esame di tali censure, pertanto, il collegio dovrebbe utilizzare come parametro di legittimità una disposizione normativa della cui legittimità costituzionale dubita (e che per l'ampiezza della sua previsione, è tale da fornire, allo stato, copertura legale al Decreto impugnato).

Come già osservato, in conseguenza della formulazione di tale disposizione, non appare al collegio possibile praticare una interpretazione della stessa che consenta di superare i denunciati profili di illegittimità costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost.; 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1; 23 legge 11 marzo 1953, n. 87:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - in relazione agli artt. 3, 24, 32, 97, 113 e 117 della Costituzione - dell'art. 8-quinquies, comma 2, lett. b), ultimo periodo, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, introdotto dall'art. 79, comma 1-quinquies, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (aggiunto dalla relativa legge di conversione);*

*dispone la sospensione del presente giudizio;*

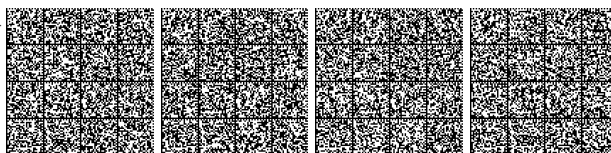
*ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*ordina che a cura della Segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, ed ai Presidenti della Regione Siciliana e dell'Assemblea regionale Siciliana.*

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio del 4 giugno e del 18 giugno 2010.

*Il Presidente:* GIALLOMBARDO

*L'estensore - Primo referendario:* TULUMELLO





N. 354

*Ordinanza del 9 agosto 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Citro Emanuele contro Ministero della giustizia ed altra*

**Magistratura - Concorso per uditore giudiziario - Ammissione al concorso per gli abilitati all'esercizio della professione di avvocato iscritti al relativo Albo professionale - Irragionevolezza del richiesto requisito dell'iscrizione all'Albo - Ingiustificato deterioro trattamento degli abilitati all'esercizio della professione di avvocato impossibilitati all'iscrizione per incompatibilità in quanto dipendenti pubblici o dipendenti di banca - Incidenza sul diritto di accesso ai pubblici impieghi e sull'autonomia ed indipendenza dell'ordine giudiziario.**

- Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, art. 2, comma 1, lett. f), sostituito dall'art. 1, comma 3, lett. b), della legge 30 luglio 2007, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 104.

#### IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso numero di registro generale 2466 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Emanuele Citro, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Lanatà presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Roma, via Primo Acciaresi, 15, contro Ministero della giustizia - Consiglio Superiore della Magistratura, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso cui *ope legis* domiciliavano in Roma, via dei Portoghesi, 12 nei confronti di Cristina Mirti, non costituita per l'annullamento quanto al ricorso introduttivo del giudizio del bando di concorso, per esami, per 350 posti di magistrato ordinario, indetto con d.m. del Ministro della giustizia del 15 dicembre 2009 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 99 del 29 dicembre 2009 - 4<sup>a</sup> serie speciale - «Concorsi ed esami», nella parte in cui, all'art. 2, non prevede l'ammissione al concorso per coloro che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense ma non si sono iscritti all'albo degli avvocati per ragioni di incompatibilità;

Di ogni altro provvedimento presupposto, connesso o consequenziale quanto ai motivi aggiunti della delibera del Consiglio Superiore della Magistratura del 12 maggio 2010, nella parte in cui ha disposto «di non ammettere al concorso il dott. Emanuele Citro, in quanto benché avvocato, dichiara di non essere iscritto all'albo professionale come richiesto dal requisito di cui al punto 6, lett. g), dell'art. 2 del bando, comunicata al ricorrente con nota del 19 maggio 2010 prot. n. 1917g/766 del Ministero della giustizia, notificata in data 29 maggio 2010;

Di ogni altro provvedimento presupposto, connesso o consequenziale;

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura Generale dello Stato;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2010 il dott. Roberto Caponigro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

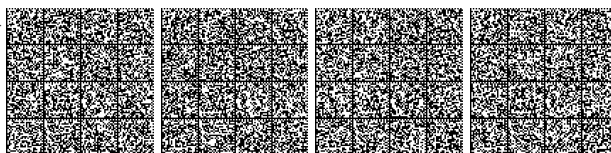
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

1. — Il ricorrente ha chiesto di partecipare al concorso per esami a 350 posti di magistrato ordinario, indetto con bando pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 99 del 29 dicembre 2009.

Nella domanda di partecipazione ha fatto presente di essere abilitato all'esercizio della professione forense, ma di non essere iscritto all'albo in quanto giurista d'impresa (lavoratore subordinato).

Sostiene che l'art. 2 del bando, nella parte in cui non ammette al concorso coloro che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense, gli causerebbe un ingiusto pregiudizio in quanto non gli consentirebbe di partecipare al predetto concorso.

Di talché, ha proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi: illegittimità del bando di concorso impugnato per violazione di legge e per eccesso di potere. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 160/2006 come modificato dalla legge n. 111/2007. Illegittimità costituzionale dell'art. 2 d.lgs. n. 160/2006, come modificato dalla legge n. 111/2007.



L'art. 2 del bando di concorso sarebbe illegittimo nella parte in cui non avrebbe previsto l'ammissione al concorso di coloro che, dopo avere conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense, non si sono potuti iscrivere all'ordine degli avvocati per ragioni di incompatibilità. L'amministrazione, nel redigere il bando, avrebbe dovuto dare un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2 d.lgs. n. 160/2006 come modificato dall'art. 1, legge n. 111/2007.

Laddove il bando fosse ritenuto coerente con la normativa di riferimento, tale norma sarebbe incostituzionale per violazione degli artt. 3 e 51 Cost.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 12 maggio 2010, ha deliberato di non ammettere al concorso alcuni candidati, tra cui il ricorrente, in quanto «benché avvocati, dichiarano di non essere iscritti all'Albo professionale come richiesto dal requisito di cui al n. 6, lettera g), art. 2, del bando».

Il dott. Citro, pertanto, ha impugnato tale provvedimento con motivi aggiunti sostanzialmente reiterativi delle censure dedotte con il ricorso introduttivo del giudizio nonché per eccesso di potere, difetto di motivazione e carenza di istruttoria in quanto il C.S.M., nel non ammetterlo al concorso, non avrebbe considerato gli argomenti e le deduzioni esposte nella domanda di partecipazione al concorso.

L'Avvocatura Generale dello Stato ha contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 2903 pronunciata da questa sezione nella camera di consiglio del 30 giugno 2010, l'istanza cautelare è stata accolta e, per l'effetto, il ricorrente è stato ammesso con riserva al concorso.

2. — La controversia in esame è del tutto analoga ad altra, concernente l'impugnativa del precedente bando di concorso per l'ammissione in magistratura ordinaria, ed in relazione alla quale la sezione ha già sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 160/2006, come modificato dalla legge n. 111/2007 (ordinanza n. 20 dell'11 novembre 2008).

La questione, allo stato, non risulta ancora definita dalla Corte costituzionale.

Ciò Premesso, deve anzitutto rilevarsi che anche il bando impugnato con il presente ricorso rappresenta, *in parte qua*, la pedissequa riproduzione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, lett. f), del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, così come modificato dall'art. 1 della legge n. 111 del 30 luglio 2007.

Esso non rappresenta, pertanto, il frutto di una scelta discrezionale dell'amministrazione, ma il risultato dell'applicazione di puntuali previsioni legislative, sicché la sostanza delle censure dedotte si risolve nella questione di legittimità costituzionale della norma citata, nella parte in cui richiede, per l'ammissione al concorso, che gli abilitati all'esercizio delle professioni forensi siano anche iscritti all'Albo professionale.

Giova, al riguardo, premettere il complessivo quadro normativo in cui si inserisce il ricorso in esame.

Con il d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, in attuazione della delega di cui dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150, è stata introdotta la «nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati».

Per quanto qui interessa, il vigente art. 2, comma 1, d.lgs. n. 160/2006 prevede l'ammissione al concorso delle seguenti categorie:

- a) magistrati amministrativi e contabili;
- b) procuratori dello Stato che non sono incorsi in sanzioni disciplinari;
- c) dipendenti dello Stato, con qualifica dirigenziale o appartenenti ad una delle posizioni dell'area C prevista dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro, comparto Ministeri, con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica, che abbiano costituito il rapporto di lavoro a seguito di concorso per il quale era richiesto il possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito, salvo che non si tratti di seconda laurea, al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni e che non sono incorsi in sanzioni disciplinari;
- d) appartenenti al personale universitario di ruolo docente di materie giuridiche in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza che non sono incorsi in sanzioni disciplinari;
- e) dipendenti, con qualifica dirigenziale o appartenenti alla *ex* area direttiva, della pubblica amministrazione, degli enti pubblici a carattere nazionale e degli enti locali, che abbiano costituito il rapporto di lavoro a seguito di concorso per il quale era richiesto il possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito, salvo che non si tratti di seconda laurea, al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica o, comunque, nelle predette carriere e che non sono incorsi in sanzioni disciplinari;
- f) avvocati iscritti all'albo che non sono incorsi in sanzioni disciplinari;



g) coloro i quali hanno svolto le funzioni di magistrato onorario per almeno sei anni senza demerito, senza essere stati revocati e che non sono incorsi in sanzioni disciplinari;

h) laureati in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito, salvo che non si tratti di seconda laurea, al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni e del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali previste dall'art. 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398, e successive modificazioni;

i) laureati che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, salvo che non si tratti di seconda laurea, ed hanno conseguito il dottorato di ricerca in materie giuridiche;

l) laureati che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, salvo che non si tratti di seconda laurea, ed hanno conseguito il diploma di specializzazione in una disciplina giuridica, al termine di un corso di studi della durata non inferiore a due anni presso le scuole di specializzazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162.

Ai sensi del comma 5 della medesima disposizione, inoltre, ai concorsi per l'accesso in magistratura indetti fino al quinto anno successivo alla data di acquisto di efficacia del primo dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150, sono ammessi, oltre a coloro che sono in possesso dei requisiti per l'ammissione al concorso di cui al presente articolo, anche coloro che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, essendosi iscritti al relativo corso di laurea anteriormente all'anno accademico 1998-1999.

Il raffronto tra le disposizioni testé riportate evidenzia che, anche con le modifiche apportate dalla legge n. 111/2007, è stato mantenuto l'impianto di fondo del sistema di accesso della riforma c.d. Castelli, ed in particolare l'opzione in favore del concorso di secondo grado, riservato quindi a soggetti aventi requisiti culturali e professionali specifici.

Le origini di tale disegno riformatore risalgono all'art. 17, comma 113, della legge 15 maggio 1997, n. 127, con la quale il Governo è stato delegato ad emanare uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina del concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: «semplificazione delle modalità di svolgimento del concorso e introduzione graduale, come condizione per l'ammissione al concorso, dell'obbligo di conseguire un diploma esclusivamente presso scuole di specializzazione istituite nelle università, sedi della facoltà di giurisprudenza».

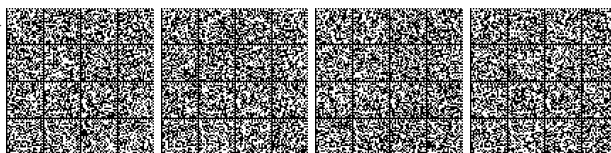
In attuazione della delega è stato emanato il d.lgs. 17 novembre 1997, n. 398. Il decreto in questione ha previsto — relativamente agli iscritti al corso di laurea in giurisprudenza a decorrere dall'anno accademico 1998/1999 — la subordinazione dell'ammissione al concorso per uditore giudiziario al possesso del diploma di specializzazione per le professioni legali; esso ha previsto altresì, in via residuale, la possibilità di ammissione al concorso di candidati in possesso della sola laurea in giurisprudenza (art. 6, che ha novellato l'art. 124 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12).

In particolare, detto art. 124 è stato così modificato: «al concorso sono ammessi i laureati in giurisprudenza in possesso, relativamente agli iscritti al relativo corso di laurea a decorrere dall'anno accademico 1998/1999, del diploma di specializzazione rilasciato da una delle scuole di cui all'art. 17, comma 114, della legge 15 maggio 1997, n. 127, che, alla data della pubblicazione del bando di concorso, risultino di età non inferiore agli anni ventuno e non superiore ai quaranta, soddisfino alle condizioni previste dall'art. 8 del presente ordinamento e abbiano gli altri requisiti previsti dalle leggi vigenti» (comma 1); il successivo terzo comma ha previsto peraltro, qualora le domande di partecipazione al concorso presentate dai candidati in possesso del diploma fossero inferiori a cinque volte il numero dei posti per i quali il concorso è bandito, che fossero ammessi, «previo superamento della prova preliminare di cui all'art. 123-bis ed in misura pari al numero necessario per raggiungere il rapporto anzidetto, anche i candidati in possesso della sola laurea in giurisprudenza» (comma 3).

Con la legge 13 febbraio 2001, n. 48, quest'ultima disposizione è stata modificata eliminando — in armonia con la sua prevista soppressione e con l'introduzione del sistema dei «correttori esterni» — il riferimento alla prova preliminare.

In applicazione della previsione relativa all'introduzione graduale del possesso del diploma di specializzazione nelle professioni legali come condizione per l'ammissione al concorso, è stata quindi prevista, per i laureati in giurisprudenza non in possesso del diploma di specializzazione nelle professioni legali, l'ammissione al concorso subordinatamente al superamento di una prova preliminare da svolgersi con l'ausilio di strumenti informatici e consistente nella risposta ad un questionario.

La prova in questione è stata disciplinata dall'art. 2 del d.lgs. n. 398/1997 che ha introdotto nel r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, l'art. 123-bis.



Il sistema è stato nuovamente modificato per effetto della legge 13 febbraio 2001, n. 48, in particolare con l'eliminazione della prova preliminare, mentre l'obiettivo di semplificazione e di accelerazione dello svolgimento del concorso è stato affidato ai c.d. «correttori esterni».

Il sistema testé delineato è stato abrogato dall'art. 54 del d.lgs. n. 106/2006 e sostituito da quello di cui si controverte, nella versione derivante dalle modifiche introdotte dalla legge n. 111/2007.

Nella nuova disciplina è chiaramente venuta meno la preferenza accordata, quale canale privilegiato di accesso alla selezione, alla frequenza delle scuole di specializzazione nelle professioni legali, le quali erano state in origine concepite quale strumento di formazione post universitaria comune a tutti i futuri operatori del diritto.

Risulta poi di immediata evidenza — come si ammette anche nella relazione di accompagnamento al d.d.l. poi divenuto legge n. 111/2007 — l'eterogeneità dei titoli di ammissione al concorso rispetto alla qualificazione tecnico-professionale propria del magistrato («si è ritenuto opportuno riconoscere un valore di ammissione al concorso anche ad esperienze, se pur in parte eterogenee rispetto alla professione di magistrato, comunque caratterizzate dall'esercizio di specifiche pubbliche funzioni, come per i funzionari della carriera direttiva della p.a. e per i docenti in materie giuridiche tra il personale di ruolo delle università [...]»).

Relativamente agli avvocati, l'originario progetto governativo richiedeva l'esercizio della professione per almeno tre anni («la considerazione della presenza di un comune *humus* culturale è stata ritenuta condizione necessaria e sufficiente per una previsione analoga in favore degli avvocati con almeno tre anni di iscrizione all'albo professionale»), in adesione alle osservazioni svolte dal C.S.M., nel parere reso, ai sensi dell'art. 10, comma 2, della legge n. 195 del 1958, in data 31 maggio 2007.

Nel corso dell'*iter* parlamentare, il requisito relativo all'esercizio della professione per almeno tre anni è stato soppresso in quanto ritenuto non coerente con l'ampio ventaglio dei titoli di accesso contestualmente previsti, tra i quali ve ne sono alcuni che rappresentano indubbiamente un *quid minus* rispetto all'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato.

Nel testo definitivamente licenziato è stato però inserito il requisito dell'iscrizione all'Albo, del quale è invero arduo comprendere la finalità, avendo esso valenza puramente formale.

La mera iscrizione all'Albo, infatti, non aggiunge alcunché alla particolare qualificazione o esperienza richiesta agli aspiranti magistrati ordinari che hanno conseguito l'abilitazione, atteso che l'iscrizione medesima non è subordinata all'effettivo esercizio della professione di avvocato e non postula, quindi, nemmeno l'attualità dell'esperienza dalla stessa derivante.

L'irragionevolezza di siffatta previsione emerge anche ove si consideri che la peculiare formazione giuridica degli abilitati all'esercizio della professione forense è omogenea o comunque affine a quella richiesta al magistrato, laddove, viceversa, l'accesso al concorso è consentito anche ai possessori di titoli che non necessariamente denotano il possesso di peculiari competenze tecniche (come i funzionari e dirigenti amministrativi aventi l'anzianità prescritta) ovvero ancora hanno natura prettamente scientifica (come i dottori di ricerca).

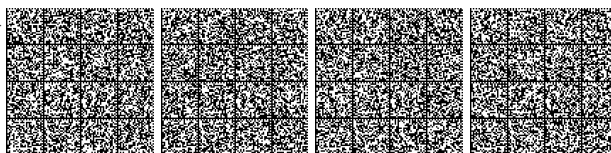
Se, quindi, il criterio ispiratore della riforma è di stampo pluralistico, al punto da valorizzare anche il possesso di esperienze pregresse sicuramente «eterogenee rispetto alla professione di magistrato», l'estromissione degli abilitati all'esercizio della professione forense che non possono iscriversi all'Albo, appare irrazionale ed arbitraria.

Significativo, al riguardo, risulta il raffronto con l'accesso consentito ai diplomati presso le scuole di specializzazione delle professioni legali.

È sufficiente richiamare in proposito quanto già osservato da questa stessa sezione, in relazione al precedente sistema di accesso introdotto con la legge n. 48/2001, la cui originaria formulazione, come noto, non prevedeva l'esonero dal test preliminare per gli abilitati all'esercizio della professione forense.

In tale occasione, il Tribunale ha rilevato che, secondo la previsione del d.m. 11 dicembre 2001, n. 475 (tuttora vigente), il diploma rilasciato dalle scuole di specializzazione per le professioni legali è valutato ai fini del compimento della pratica per l'accesso alla professione (oltre che di notaio) per il periodo di un anno.

La circostanza che i diplomati in questione accedano direttamente al concorso di uditore giudiziario, mentre sono comunque tenuti a compiere un anno di tirocinio per l'ammissione all'esame di avvocato, lascerebbe intendere che il superamento dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato costituisca un *quid plus* rispetto al diploma, con la conseguenza che appare irrazionale che i diplomati siano ammessi direttamente al concorso ad uditore giudiziario e che lo stesso non sia previsto per coloro che abbiano conseguito l'abilitazione alla professione di avvocato (in tal senso, le ordinanze di rimessione emanate tra il 30 luglio e il 7 ottobre 2004).





La disposizione in questione attua, del resto, la specifica previsione dell'art. 17, comma 114, della legge n. 127 del 1997, secondo cui «anche in deroga alle vigenti disposizioni relative all'accesso alla professione di avvocato e notaio, il diploma di specializzazione di cui al comma 113 costituisce, nei termini che saranno definiti con decreto del Ministro di grazia e giustizia, adottato di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, titolo valutabile ai fini del compimento del relativo periodo di pratica».

Le considerazioni allora svolte (sulle quali, per inciso, la Corte costituzionale non ha avuto modo di esprimersi in quanto il legislatore con d.l. 7 settembre 2004, n. 234, convertito in legge 5 novembre 2004, n. 262, ha incluso, tra i candidati esonerati dalla prova preliminare, anche i laureati in giurisprudenza in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione forense), assumono ben maggiore pregnanza nel mutato sistema di accesso alla magistratura ordinaria, in cui il possesso dei titoli prescritti non esonera semplicemente dalla prova preliminare ma condiziona, in quanto requisito di ammissione, la stessa possibilità di competere per assumere siffatta elevata e delicata funzione «in condizioni di uguaglianza», secondo i canoni dettati dalla Carta fondamentale.

Non deve, altresì, essere dimenticato che la disciplina dell'accesso alla magistratura ordinaria ha incidenza diretta sui valori costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza dell'Ordine giudiziario.

Il sistema congegnato dal legislatore appare ispirato dalla necessità di trovare un punto di equilibrio tra il perseguimento di una composizione pluralistica e paritaria del potere giudiziario e la creazione di un corpo magistratuale altamente qualificato e professionale.

Alla ricerca di siffatto punto di equilibrio, nel caso oggi in rilievo, non sembra rispondere la previsione di un requisito di ordine meramente formale il quale costituisce, in definitiva, soltanto una incomprensibile, e ingiusta, barriera frapposta a soggetti i quali posseggono una formazione tecnica omogenea a quella richiesta per l'esercizio della funzione cui aspirano. Ad essi viene cioè preclusa in radice la chance di pianificare un nuovo percorso di vita e professionale solo perché, allo stato, si trovano ad esercitare attività per le quali è stabilita l'incompatibilità con l'esercizio della professione di avvocato (*cf.* l'art. 3 del r.d.l. n. 1578 del 1933) e cioè per una ragione del tutto estrinseca al concorso in magistratura.

3. — Le considerazioni esposte giustificano la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 51 e 104 della Costituzione, dell'art. 2, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 160/2006, così come modificato dalla legge n. 111/2007, nella parte in cui richiede, ai fini dell'ammissione al concorso per magistrato ordinario, che gli abilitati all'esercizio della professione di avvocato siano anche iscritti al relativo Albo professionale.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Prima sezione di Roma, interlocutoriamente pronunciando sul ricorso in epigrafe così dispone:*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 51 e 104 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 160/2006, così come modificata dalla legge n. 111/2007, nella parte in cui richiede, ai fini dell'ammissione al concorso per magistrato ordinario, che gli abilitati all'esercizio della professione di avvocato siano anche iscritti al relativo Albo professionale;*

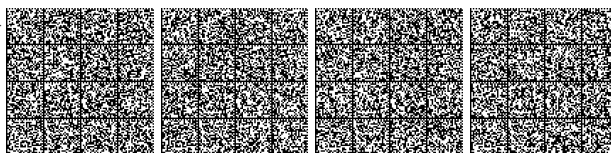
b) *dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2010 con l'intervento dei magistrati: Giorgio Giovannini, presidente; Roberto Politi, consigliere; Roberto Caponigro, consigliere-estensore.*

*Il presidente:* GIOVANNINI

*L'estensore:* CAPONIGRO



N. 355

*Ordinanza del 9 agosto 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio  
sul ricorso proposto da Lo Sicco Sabrina Rita contro il Ministero della giustizia*

**Magistratura - Concorso per uditore giudiziario - Ammissione al concorso per gli abilitati all'esercizio della professione di avvocato iscritti al relativo Albo professionale - Irragionevolezza del richiesto requisito dell'iscrizione all'Albo - Ingiustificato deterioro trattamento degli abilitati all'esercizio della professione di avvocato impossibilitati all'iscrizione per incompatibilità in quanto dipendenti pubblici o dipendenti di banca - Incidenza sul diritto di accesso ai pubblici impieghi e sull'autonomia ed indipendenza dell'ordine giudiziario.**

- Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, art. 2, comma 1, lett. f), sostituito dall'art. 1, comma 3, lett. b), della legge 30 luglio 2007, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 104.

### IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1148 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da Sabrina Rita Lo Sicco, rappresentata e difesa dall'avv. Vincenzo Brambille e dall'avv. Dario Greco, con domicilio eletto presso l'avv. Paolo Grimaldi in Roma, Viale Bruno Buozzi n. 19;

Contro il Ministero della giustizia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

Per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, dell'esecuzione del bando di concorso, per esami di trecentocinquanta posti di magistrato ordinario, indetto con decreto del Ministro della giustizia del 15 dicembre 2009 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 99 del 29 dicembre 2009, nella parte in cui all'art. 2, lett. g), non prevede l'ammissione al concorso per gli abilitati alla professione di avvocati, non iscritti all'albo per ragioni di incompatibilità; e con i motivi aggiunti, per l'annullamento del provvedimento del Ministero della giustizia, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione generale dei Magistrati del 19 maggio 2010, Prot. n. 1917g/812, di esclusione della ricorrente dal concorso a 350 posti di magistrato ordinario indetto con decreto ministeriale del 15 dicembre 2009, notificato il 24 maggio 2010;

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visti i motivi aggiunti depositati in data 9 giugno 2010;

Viste le memorie difensive;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2010 il Consigliere Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

La ricorrente ha presentato domanda di partecipazione al concorso per esami a 350 posti da magistrato ordinario, indetto con bando pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª serie speciale - n. 99 del 29 dicembre 2009.

Rappresenta l'odierna ricorrente di avere conseguito la laurea in giurisprudenza e, a seguito del superamento dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione forense, di essersi iscritta, nel gennaio 2007, all'Albo degli avvocati del foro di Palermo.

Essendo stata assunta, con contratto del 16 aprile 2009, a seguito della vincita di concorso pubblico, presso il Ministero degli affari esteri con la qualifica di funzionario amministrativo, precisa parte ricorrente di aver chiesto la cancellazione dall'Albo degli avvocati stante l'incompatibilità prevista dall'art. 3 del R.D.L. n. 1578 del 1933.

Con delibera del 2 aprile 2009 il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Palermo ha provveduto alla cancellazione della ricorrente dall'Albo.

Con il ricorso in esame, propone parte ricorrente azione impugnatoria avverso l'art. 2, lett. g) del bando di concorso laddove prevede, al punto 6, l'ammissione al concorso degli «avvocati iscritti all'Albo che non siano incorsi in sanzioni disciplinari», con conseguente preclusione alla partecipazione allo stesso da parte dei soggetti che, già iscritti all'Albo, si siano dovuti cancellare per ragioni di incompatibilità, deducendo, a sostegno della proposta azione, il seguente motivo di censura.



Violazione dell'art. 3 della Costituzione - Disparità di trattamento.

Lamenta, in sostanza, parte ricorrente, come la gravata previsione del bando configuri una ingiusta discriminazione nella parte in cui l'ammissione al concorso degli abilitati all'esercizio della professione forense è condizionata all'iscrizione al relativo Albo professionale.

Si è costituita in resistenza l'intimata Amministrazione deducendo l'infondatezza del ricorso con richiesta di corrispondente pronuncia.

Con ricorso per motivi aggiunti l'odierna ricorrente ha impugnato, altresì, il provvedimento, successivamente intervenuto, con cui l'Amministrazione ne ha formalmente disposto l'esclusione dal concorso in quanto non iscritta all'Albo professionale richiesto dal punto 6, lett. g), dell'art. 2 del bando.

Con ordinanza n. 2897/2010 del 30 giugno 2010, è stata accolta l'istanza cautelare proposta in via incidentale dalla ricorrente, disponendo l'ammissione della stessa con riserva al concorso in esame e contestualmente decidendosi di sollevare questione di illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 160 del 2006 come modificata dalla legge n. 111 del 2007.

Poste tali premesse, va rilevato come con riferimento ad analoga controversia, concernente l'impugnativa del precedente bando di concorso per l'ammissione in magistratura ordinaria, la Sezione ha già sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. del d.lgs. n. 160 del 2006, così come modificato dalla legge n. 111 del 2007 (ordinanza n. 20 dell'11 novembre 2008).

La questione, allo stato, non risulta ancora definita dalla Corte costituzionale.

Tanto precisato, deve rilevarsi che anche il bando odiernamente impugnato rappresenta, *in parte qua*, la pedissequa riproduzione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, lett. f) del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, così come modificato dall'art. 1 della legge n. 111 del 30 luglio 2007.

Esso non rappresenta, pertanto, il frutto di una scelta discrezionale dell'amministrazione, ma il risultato dell'applicazione di puntuali previsioni legislative, di talché la sostanza delle censure dedotte si risolve nella questione di legittimità costituzionale della norma citata, nella parte in cui richiede, per l'ammissione al concorso, che gli abilitati all'esercizio delle professioni forense siano anche iscritti all'Albo professionale.

Giova, al riguardo, premettere il complessivo quadro normativo in cui si inserisce il ricorso in esame.

Con il d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, in attuazione della delega di cui dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150, è stata introdotta la «nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati».

Per quanto qui interessa, l'art. 2, comma 1, del citato testo normativo, prevede che al concorso siano ammessi coloro che «a) hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni ed hanno conseguito diploma presso le scuole di specializzazione nelle professioni legali previste dall'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398, e successive modificazioni. [...];

b) hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni ed hanno conseguito il dottorato di ricerca in materie giuridiche;

c) hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni ed hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense;

d) hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni ed hanno svolto, dopo il superamento del relativo concorso, funzioni direttive nelle pubbliche amministrazioni per almeno tre anni;

e) hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni ed hanno svolto le funzioni di magistrato onorario per almeno quattro anni senza demerito e senza essere stati revocati o disciplinarmente sanzionati;

f) hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni ed hanno conseguito il diploma di specializzazione in una disciplina giuridica, al termine di un corso di studi della durata non inferiore a due anni presso le scuole di specializzazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162.»

L'efficacia di tali disposizioni, è stata dapprima sospesa sino alla data del 31 luglio 2007, ai sensi di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 1, della legge 24 ottobre 2006, n. 269. Le disposizioni medesime sono state successivamente parzialmente modificate con la legge 30 luglio 2007, n. 111, pervenendosi all'attuale formulazione del sistema di accesso che prevede l'ammissione delle seguenti categorie di soggetti:

a) i magistrati amministrativi e contabili;



b) i procuratori dello Stato che non sono incorsi in sanzioni disciplinari;

c) i dipendenti dello Stato, con qualifica dirigenziale o appartenenti ad una delle posizioni dell'area C prevista dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro, comparto Ministeri, con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica, che abbiano costituito il rapporto di lavoro a seguito di concorso per il quale era richiesto il possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito, salvo che non si tratti di seconda laurea, al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni e che non sono incorsi in sanzioni disciplinari;

d) gli appartenenti al personale universitario di ruolo docente di materie giuridiche in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza che non sono incorsi in sanzioni disciplinari;

e) i dipendenti, con qualifica dirigenziale o appartenenti alla ex area direttiva, della pubblica amministrazione, agli enti pubblici a carattere nazionale e degli enti locali, che abbiano costituito il rapporto di lavoro a seguito di concorso per il quale era richiesto il possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito, salvo che non si tratti di seconda laurea, al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica o, comunque, nelle predette carriere e che non sono incorsi in sanzioni disciplinari;

f) gli avvocati iscritti all'albo che non sono incorsi in sanzioni disciplinari;

g) coloro i quali hanno svolto le funzioni di magistrato onorario per almeno sei anni senza demerito, senza essere stati revocati e che non sono incorsi in sanzioni disciplinari;

h) i laureati in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza conseguito, salvo che non si tratti di seconda laurea, al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni e del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali previste dall'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398, e successive modificazioni;

i) i laureati che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, salvo che non si tratti di seconda laurea, ed hanno conseguito il dottorato di ricerca in materie giuridiche;

l) i laureati che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, salvo che non si tratti di seconda laurea, ed hanno conseguito il diploma di specializzazione in una disciplina giuridica, al termine di un corso di studi della durata non inferiore a due anni presso le scuole di specializzazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 162.

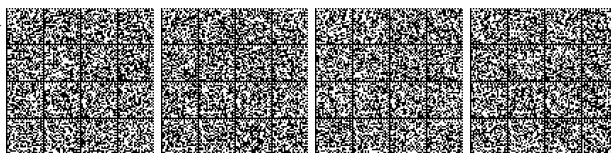
Ai sensi del comma 5 della medesima disposizione, è inoltre previsto che «Ai concorsi per l'accesso in magistratura indetti fino al quinto anno successivo alla data di acquisto di efficacia del primo dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150, sono ammessi, oltre a coloro che sono in possesso dei requisiti per l'ammissione al concorso di cui al presente articolo, anche coloro che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, essendosi iscritti al relativo corso di laurea anteriormente all'anno accademico 1998-1999. L'accesso al concorso avviene con le modalità di cui al presente articolo.»

Il raffronto tra le disposizioni testé riportate evidenzia che, anche con le modifiche apportate dalla legge n. 111 del 2007, è stato mantenuto l'impianto di fondo del sistema di accesso della riforma c.d. Castelli, ed in particolare l'opzione in favore del concorso di secondo grado, riservato quindi a soggetti aventi requisiti culturali o professionali specifici.

Tale opzione, peraltro, non costituisce un'assoluta novità, bensì l'approdo di un travagliato progetto di riforma che si è snodato per diverse legislature ma le cui diverse modulazioni appaiono tutte accomunate dall'affermazione dell'inadeguatezza del tradizionale sistema di accesso, aperto a tutti i laureati in giurisprudenza.

Le origini di tale disegno riformatore risalgono all'art. 17, comma 113, della legge 15 maggio 1997, n. 127, con la quale il Governo è stato delegato ad emanare uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina del concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: «semplificazione delle modalità di svolgimento del concorso e introduzione graduale, come condizione per l'ammissione al concorso, dell'obbligo di conseguire un diploma esclusivamente presso scuole di specializzazione istituite nelle università, sedi della facoltà di giurisprudenza».

In attuazione della delega è stato emanato il d.lgs. 17 novembre 1997, n. 398. Il decreto in questione prevedeva — relativamente agli iscritti al corso di laurea in giurisprudenza a decorrere dall'anno accademico 1998/1999 — che l'ammissione al concorso per uditore giudiziario fosse condizionata al possesso del diploma di specializzazione per le professioni legali; esso prevedeva altresì, in via residuale, la possibilità di ammissione al concorso di candidati in possesso della sola laurea in giurisprudenza (art. 6, che ha novellato l'art. 124 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12).





In particolare, il citato art. 124 veniva così modificato: «al concorso sono ammessi i laureati in giurisprudenza in possesso, relativamente agli iscritti al relativo corso di laurea a decorrere dall'anno accademico 1998/1999, del diploma di specializzazione rilasciato da una delle scuole di cui all'art. 17, comma 114, della legge 15 maggio 1997, n. 127, che, alla data della pubblicazione del bando di concorso, risultino di età non inferiore agli anni ventuno e non superiore ai quaranta, soddisfino alle condizioni previste dall'art. 8 del presente ordinamento e abbiano gli altri requisiti previsti dalle leggi vigenti» (comma 1); il successivo terzo comma prevedeva peraltro che, qualora le domande di partecipazione al concorso presentate dai candidati in possesso del diploma fossero inferiori a cinque volte il numero dei posti per i quali il concorso è bandito, fossero altresì ammessi, «previo superamento della prova preliminare di cui all'art. 123-bis ed in misura pari al numero necessario per raggiungere il rapporto anzidetto, anche i candidati in possesso della sola laurea in giurisprudenza» (comma 3).

Con la legge 13 febbraio 2001, n. 48 quest'ultima disposizione veniva modificata eliminando — in armonia con la sua prevista soppressione e con l'introduzione del sistema dei «correttori esterni» — il riferimento alla prova preliminare.

In applicazione della previsione relativa all'introduzione graduale del possesso del diploma di specializzazione nelle professioni legali come condizione per l'ammissione al concorso, veniva quindi prevista, per i laureati in giurisprudenza non in possesso del diploma di specializzazione nelle professioni legali, l'ammissione al concorso subordinatamente al superamento di una prova preliminare da svolgersi con l'ausilio di strumenti informatici e consistente nella risposta ad un questionario.

La prova in questione era disciplinata dall'art. 2 del d.lgs. n. 398 che introduceva nel r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, l'art. 123-bis.

Il sistema veniva nuovamente modificato per effetto della citata legge 13 febbraio 2001, n. 48, in particolare con l'eliminazione della prova preliminare. Venivano quindi abrogate le disposizioni disciplinanti la prova in questione e l'obiettivo di semplificazione e di accelerazione dello svolgimento del concorso, prima garantito dalla stessa, veniva affidato ai c.d. «correttori esterni».

In via transitoria, nelle more dell'introduzione di tale sistema, l'art. 22 della legge n. 48 del 2001 stabiliva, in via transitoria, il mantenimento della prova preliminare, da svolgersi in conformità alla disciplina dell'art. 123-bis.

Il sistema testé delineato è stato abrogato dall'art. 54 del d.lgs. n. 106 del 2006 e sostituito da quello di cui si controverte, nella versione derivante dalle modifiche introdotte dalla legge n. 111 del 2007.

Nella nuova disciplina è chiaramente venuta meno la preferenza accordata, quale canale privilegiato di accesso alla selezione, alla frequenza delle scuole di specializzazione nelle professioni legali, le quali erano state in origine concepite quale strumento di formazione post universitaria comune a tutti i futuri operatori del diritto.

Risulta poi di immediata evidenza — come si ammette anche nella relazione di accompagnamento al d.d.l. poi divenuto la legge n. 111 del 2007 — l'eterogeneità dei titoli di ammissione al concorso rispetto alla qualificazione tecnico - professionale propria del magistrato («si è ritenuto opportuno riconoscere un valore di ammissione al concorso anche ad esperienze, se pur in parte eterogenee rispetto alla professione di magistrato, comunque caratterizzate dall'esercizio di specifiche pubbliche funzioni, come per i funzionari della carriera direttiva della p.a. e per i docenti in materie giuridiche tra il personale di ruolo delle università [...]»).

Relativamente agli avvocati, l'originario progetto governativo richiedeva l'esercizio della professione per almeno tre anni («la considerazione della presenza di un comune humus culturale è stata ritenuta condizione necessaria e sufficiente per una previsione analoga in favore degli avvocati con almeno tre anni di iscrizione all'albo professionale»), in adesione alle osservazioni svolte dal C.S.M., nel parere reso, ai sensi dell'art. 10 comma 2, della legge n. 195 del 1958, in data 31 maggio 2007.

L'organo di autogoverno aveva infatti positivamente valutato l'originaria formulazione, in tale parte, del progetto governativo, in quanto ritenuta effettivamente idonea a ridurre la potenziale platea dei candidati, tenendo conto del fatto che coloro i quali abbia iniziato «questo percorso» possono «aver già maturato in modo adeguato una propria scelta professionale e nel contempo» debbono «aver mantenuto a un livello elevato la propria preparazione per poter affrontare congruamente una prova selettiva, cui partecipano concorrenti che hanno sicuramente curato la preparazione teorica».

Nel corso dell'*iter* parlamentare, il requisito relativo all'esercizio della professione per almeno tre anni è stato soppresso in quanto ritenuto non coerente con l'ampio ventaglio dei titoli di accesso contestualmente previsti, tra i quali ve ne sono alcuni che rappresentano indubbiamente un *quid minus* rispetto all'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato.

Nel testo definitivamente licenziato è stato però inserito il requisito dell'iscrizione all'Albo, del quale è invero arduo comprendere la finalità, avendo esso valenza puramente formale.



La mera iscrizione all'Albo non aggiunge infatti alcunché alla particolare qualificazione e/o esperienza richiesta agli aspiranti magistrati ordinari che hanno conseguito l'abilitazione, atteso che l'iscrizione medesima non è subordinata all'effettivo esercizio della professione di avvocato e non postula, quindi, nemmeno l'attualità dell'esperienza dalla stessa derivante.

L'irragionevolezza di siffatta previsione emerge con nettezza ove si ponga mente al fatto che la peculiare formazione giuridica degli abilitati all'esercizio della professione forense è omogenea o comunque affine a quella richiesta al magistrato, laddove, viceversa, l'accesso al concorso è consentito anche ai possessori di titoli che non necessariamente denotano il possesso di peculiari competenze tecniche (come i funzionari e dirigenti amministrativi aventi l'anzianità prescritta) ovvero ancora hanno natura prettamente scientifica (come i dottori di ricerca).

Se, dunque, il criterio ispiratore della riforma è di stampo pluralistico, al punto da valorizzare anche il possesso di esperienze pregresse sicuramente «eterogenee rispetto alla professione di magistrato», l'estromissione degli abilitati all'esercizio della professione forense che non possono (o non vogliono) iscriversi all'Albo, appare irrazionale ed arbitraria.

Significativo, al riguardo, risulta il raffronto con l'accesso consentito ai diplomati presso le scuole di specializzazione delle professioni legali.

È sufficiente richiamare, al riguardo, quanto già osservato da questa stessa Sezione, in relazione al precedente sistema di accesso introdotto con la legge n. 48 del 2001 (sopra brevemente sintetizzato), la cui originaria formulazione, come noto, non prevedeva l'esonero dal test preliminare per gli abilitati all'esercizio della professione forense.

In quella occasione il Tribunale rilevò che, secondo la previsione del decreto ministeriale 11 dicembre 2001, n. 475 (tuttora vigente), il diploma rilasciato dalle scuole di specializzazione per le professioni legali è valutato ai fini del compimento della pratica per l'accesso alla professione (oltre che di notaio) per il periodo di un anno.

La circostanza che i diplomati in questione, allora come ora, «accedano direttamente al concorso di uditore giudiziario, mentre sono comunque tenuti a compiere un anno di tirocinio per l'ammissione all'esame di avvocato, lascerebbe intendere che il superamento dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato costituisca un *quid pluris* rispetto al diploma, con la conseguenza che appare irrazionale che i diplomati siano ammessi direttamente al concorso ad uditore giudiziario e che lo stesso non sia previsto per coloro che abbiano conseguito l'abilitazione alla professione di avvocato» (così, le numerosissime ordinanze di rimessione emanate tra il 30 luglio e il 7 ottobre 2004).

La disposizione in questione attua, del resto, la specifica previsione dell'art. 17, comma 114, della citata legge n. 127 del 1997, secondo cui «anche in deroga alle vigenti disposizioni relative all'accesso alla professione di avvocato e notaio, il diploma di specializzazione di cui al comma 113 costituisce, nei termini che saranno definiti con decreto del Ministro di grazia e giustizia, adottato di concerto con il Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, titolo valutabile ai fini del compimento del relativo periodo di pratica».

Le considerazioni allora svolte (sulle quali, per inciso, la Corte costituzionale non ebbe modo di esprimersi in quanto il legislatore con decreto legge 7 settembre 2004, n. 234, convertito nella legge 5 novembre 2004, n. 262, incluse, tra i candidati esonerati dalla prova preliminare, anche i laureati in giurisprudenza in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione forense), assumono ben maggiore pregnanza nel mutato sistema di accesso alla magistratura ordinaria, in cui il possesso dei titoli prescritti non esonera semplicemente dalla prova preliminare ma condiziona, in quanto requisito di ammissione, la stessa possibilità di competere per assumere siffatta elevata e delicata funzione «in condizioni di uguaglianza», secondo i canoni dettati dalla Carta fondamentale.

Non deve, altresì, essere dimenticato che la disciplina dell'accesso alla magistratura ordinaria ha incidenza diretta sui valori costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

Il sistema congegnato dal legislatore appare ispirato dalla necessità, si è osservato in dottrina, di trovare un punto di equilibrio tra il perseguimento di una composizione pluralistica e paritaria del potere giudiziario e la creazione di un corpo magistratuale altamente qualificato e professionale.

Alla ricerca di siffatto punto di equilibrio, nel caso oggi in rilievo, non sembra rispondere la previsione di un requisito di ordine meramente formale il quale viene in definitiva a costituire soltanto una incomprensibile, e ingiusta, barriera frapposta a soggetti i quali posseggono una formazione tecnica omogenea a quella richiesta per l'esercizio della funzione cui aspirano. Ad essi viene cioè preclusa in radice la chance di pianificare un nuovo percorso di vita e professionale sol perché, allo stato, si trovano ad esercitare attività per le quali è stabilita l'incompatibilità con l'esercizio della professione di avvocato (ai sensi dell'art. 3 del R.D.L. n. 1578 del 1933) e cioè per una ragione del tutto estrinseca al concorso in magistratura.



Quanto appena argomentato giustifica la valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 51 e 104 della Costituzione, dell'art. 2, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 160 del 2006, così come modificato dalla legge n. 111 del 2007, nella parte in cui richiede, ai fini dell'ammissione al concorso per magistrato ordinario, che gli abilitati all'esercizio della professione di avvocato siano anche iscritti al relativo Albo professionale.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, Sezione I - Interlocutoriamente pronunciando sul ricorso n. 1148/2010 come in epigrafe proposto, così dispone:*

*1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 51 e 104 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 160 del 2006, così come modificata dalla legge n. 111 del 2007, nella parte in cui richiede, ai fini dell'ammissione al concorso per magistrato ordinario, che gli abilitati all'esercizio della professione di avvocato siano anche iscritti al relativo Albo professionale;*

*b) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*c) ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2010 con l'intervento dei magistrati: Presidente Giorgio Giovannini - Estensore Consigliere Elena Stanizzi - Consigliere Anna Bottiglieri*

*Il Presidente: GIORGIO GIOVANNINI*

10C0805

N. 356

*Ordinanza 6 luglio 2010 emessa dal Tribunale regionale giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige sul ricorso proposto dall'A.N.I.E.F. ed altri c/Provincia autonoma di Trento ed altri*

**Istruzione - Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Graduatorie provinciali per titoli del personale docente per il quadriennio 2009-2013 - Prevista attribuzione di quaranta punti per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale, paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del Trentino - Violazione del principio di uguaglianza per l'irragionevole retroattività - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

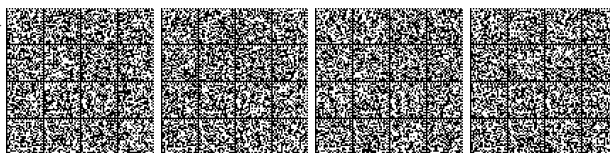
- Legge della provincia di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, art. 67, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

## IL TRIBUNALE REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 75 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

A.N. I.E.F. (Associazione Nazionale Insegnanti Educatori in Formazione), in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

Mauro Alario, Mauro Avi, Giampiero Bisignano, Sergio Camedda, Francesco Cassiani, Anna Irene Fararoni, Estella Longo, Paola Melchiori, Monica Moscat, Alessandra Mosna, Claudia Parla', Alessandra Piva, Fortuna Romano, Adriana Segatta, Rocco Tirone, Patrizia Visconti, rappresentati e difesi dagli avv.ti Cristiana Pinamonti e Paolo De Nardis e con domicilio eletto presso il loro studio in Trento, Piazza Mosna, n. 25



Contro:

Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Daria de Pretis, Nicolò, Pedrazzoli e Lucia Bobbio ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura della Provincia in Trento, Piazza Dante, n. 15; - Provincia autonoma di Trento - Servizio per la gestione delle risorse umane scuola e formazione professionale, in persona del Dirigente pro-tempore, non costituito in giudizio

Per l'annullamento quanto al ricorso principale:

della deliberazione della Giunta provinciale n. 14 di data 15 gennaio 2010 e del bando contenente l'«Aggiornamento straordinario delle graduatorie penali per titoli del personale docente formate per gli anni scolastici 2009 - 2010, 2010 - 2011, 2011 - 2012 e 2012 - 2013. Termini e modalità di presentazione delle domande documentazione necessaria e ulteriori direttive applicative (art. 4, comma 1, del decreto del Presidente della Provincia 28 dicembre 2006, n. 27-80/Leg.)», costituente parte integrante e sostanziale della deliberazione medesima, nella parte in cui prevede l'attribuzione di «quaranta punti per il servizio prestato con continuità per almeno tre anni scolastici consecutivi nelle scuole provinciali a carattere statale paritario, legalmente riconosciute pareggiate o parificate del Trentino», con la specificazione che «tale punteggio è riconosciuto per un massimo di quattro volte e purché il servizio sia stato prestato almeno sei mesi per anno» (art. 9, comma 1), e nella parte in cui prevede che «la rideterminazione del punteggio attribuito per il servizio effettivamente prestato con continuità ai sensi del comma 1 dell'articolo 9 di questo bando» viene effettuata anche per gli insegnanti che non presentano domanda di aggiornamento (art. 1, comma 2);

di ogni altro atto connesso, conseguente o presupposto, e in particolare delle graduatorie ad esaurimento, in corso di pubblicazione, così come aggiornate ai sensi degli atti impugnati; quanto al ricorso per motivi aggiunti:

della determinazione del Dirigente del Servizio per la gestione risorse umane scuola e F.P. n. 125 del 15.6.2010, avente ad oggetto l'«Approvazione e pubblicazione delle graduatorie provinciali per titoli provvisorie del personale docente per il quadriennio 2009 - 2013», pubblicate in data 16.6.2010 sui sito internet «vivo scuola» della Provincia come da circolare del competente Dirigente prot. n. 17540 del 15.6.2010.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia autonoma di Trento;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2010 il cons. Alma Chietini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

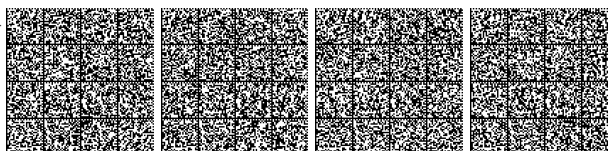
#### FATTO E DIRITTO

1. I ricorrenti espongono in fatto di essere insegnanti tesserati A.N.I.E.F., l'associazione nazionale degli insegnanti educatori in formazione che rappresenta e tutela i docenti della scuola italiana, di essere titolari di abilitazioni per diverse classi di concorso, di essere iscritti nella terza fascia delle graduatorie per titoli della Provincia di Trento valevoli per gli anni 2009 - 2013, e di aver presentato la domanda di inserimento nelle graduatorie provinciali per il quadriennio 2010 - 2013 secondo le procedure stabilite dal bando approvato con la deliberazione della Giunta provinciale 15.1.2010, n. 14, concernente l'aggiornamento straordinario delle suddette graduatorie provinciali per titoli del personale docente.

L'art. 9, comma 1, del bando per l'aggiornamento delle graduatorie ha disposto che «sono attribuiti quaranta punti per il servizio effettivamente prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale, paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del Trentino; tale punteggio è riconosciuto per un massimo di quattro volte e purché il servizio sia stato prestato per almeno sei mesi per anno»; l'art. 1, comma 2, dello stesso bando ha inoltre disposto che «gli aspiranti docenti che non presentano la domanda di aggiornamento conservano il punteggio posseduto, fatta salva la rideterminazione del punteggio attribuito per il servizio effettivamente prestato con continuità ai sensi del comma 1 dell'art. 9». Tale peculiare criterio di formazione delle graduatorie rappresenta la pedissequa applicazione del comma 8 dell'art. 67 della legge provinciale 28.12.2009, n. 19.

2. Con ricorso notificato in data 22 marzo 2010 e depositato presso la Segreteria del Tribunale il successivo 3 aprile, i ricorrenti hanno impugnato il citato bando, deducendo le seguenti censure in diritto:

I - «illegittimità, in via derivata e riflessa, per illegittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, della L.p. 28.12.2009, n. 19, dell'art. 92, comma 2, lett. e), della L.p. 7.8.2006, n. 5, e dell'art. 1, comma 2, lett. b) del Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e la Provincia autonoma di Trento, approvato





con deliberazione della Giunta provinciale n. 454 dell'11.3.2005, in relazione al combinato disposto degli artt. 97, comma 1, e 3 della Costituzione e degli artt. 9, comma 1, n. 2), e 5 dello Statuto speciale di autonomia»; a loro avviso la valorizzazione della continuità didattica nei suesposti termini temporali contrasterebbe con il principio meritocratico, inteso come stringente obbligo di congruamente apprezzare il patrimonio integrato dai titoli di studio e dall'esperienza maturata da ciascun insegnante, desumibile dagli artt. 97 e 3 della Costituzione;

II - «illegittimità, in via derivata e riflessa, per illegittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, della L.p. 28.12.2009, n. 19, dell'art. 92, comma 2, lett. e), della L.p. 7.8.2006, n. 5, e dell'art. 1, comma 2, lett. b) del Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e la Provincia autonoma di Trento, approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 454 dell'11.3.2005, in relazione al combinato disposto degli artt. 3, 4 e 120 della Costituzione»;

III - «illegittimità, in via derivata e riflessa, per illegittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, della L.p. 28.12.2009, n. 19, dell'art. 92, comma 2, lett. e), della L.p. 7.8.2006, n. 5, e dell'art. 1, comma 2, lett. b) del Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e la Provincia autonoma di Trento, approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 454 dell'11.3.2005, in relazione agli artt. 117, comma 1, e 11 della Costituzione e agli artt. 149 e 150 del Trattato dell'Unione Europea»;

IV - «illegittimità, in via derivata e riflessa, per illegittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, della L.p. 28.12.2009, n. 19, in relazione al combinato disposto degli artt. 97, comma 1, e 3 della Costituzione e degli artt. 9, comma 1, n. 2), e 5 dello Statuto speciale di autonomia e al canone generale di ragionevolezza delle leggi, nonché degli artt. 3, 4 e 120 della Costituzione e al canone generale di ragionevolezza delle leggi, degli artt. 117, comma 1, e 11 della Costituzione e degli artt. 149 e 150 del Trattato dell'Unione Europea e al canone generale di ragionevolezza delle leggi». I ricorrenti assumono che contrasterebbe con i richiamati principi l'ultima modificazione apportata alla disciplina provinciale con la quale è stato deciso di riconoscere retroattivamente per la continuità didattica 40 punti per ogni triennio di lavoro prestato in Provincia di Trento, rinnovabili fino a quattro volte per un massimo di 160 punti: si tratterebbe di una scelta manifestamente irragionevole per la quantità del punteggio, sia triennale che totale, previsto.

I ricorrenti hanno chiesto, in via cautelare, la sospensione del provvedimento impugnato.

3. Si è tempestivamente costituita in giudizio l'Amministrazione provinciale intimata, chiedendo la reiezione del ricorso nel merito perché infondato.

4. Con ordinanza n. 35, adottata nella camera di consiglio del 9 aprile 2010, la domanda cautelare è stata respinta con riferimento ai primi tre motivi introdotti, sul rilievo che il principio della «continuità didattica» è codificato nelle norme di attuazione dello Statuto, ove è affidato alla Provincia il compito di disciplinare «la miglior utilizzazione del personale anche al fine di soddisfare le esigenze di continuità didattica», e di apprestare le «misure per la determinazione dei tempi e delle modalità per la mobilità del personale insegnante tra il territorio provinciale e il restante territorio nazionale»; che, inoltre, la normativa provinciale di fonte primaria e secondaria emanata fino al 2006 non sembra in contrasto con i dedotti principi costituzionali. Con la stessa ordinanza è stato invece rinviato al merito l'approfondimento del quarto motivo.

5. La Provincia autonoma di Trento, con atto notificato in data 14 giugno 2010 e depositato presso la Segreteria del Tribunale il successivo giorno 15, ha chiesto che il Tribunale si esprima in via cautelare anche sul quarto mezzo del ricorso, sul motivato rilievo che nel mese di luglio l'Amministrazione dovrà approvare le graduatorie definitive del personale docente per il prossimo anno scolastico che inizierà nel mese di settembre 2010.

6. Con istanza del 15 giugno 2010 la difesa dell'Amministrazione provinciale ha chiesto, ai sensi dell'art. 36 del R.D. 17.8.1907, n. 642, l'abbreviazione del termine necessario per la fissazione dell'udienza camerale. Con decreto del Presidente del Tribunale n. 14 del 17.6.2010 il predetto termine è stato ridotto a cinque giorni.

7. Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 18 giugno 2010 e depositato presso la Segreteria del Tribunale il successivo giorno 22, i ricorrenti hanno impugnato le graduatorie provvisorie *medio tempore* pubblicate, deducendo la loro illegittimità in via derivata e denunciando le conseguenze dell'applicazione delle impuginate disposizioni sulla loro posizione in graduatoria, all'evidenza peggiorativa sia della precedente che di quella che spetterebbe loro se si fosse applicata la normativa a regime. I deducenti, infatti, si sarebbero visti superare, anche di molte posizioni, da altri insegnanti in ragione del solo punteggio assegnato (fino a 160 punti) per la sola anzianità di servizio prestata in Provincia di Trento negli anni trascorsi. Inoltre, i ricorrenti hanno nuovamente formulato l'istanza cautelare con riferimento al motivo il cui esame era stato rinviato alla sede della definizione del merito.

8. In vista dell'udienza camerale le parti costituite hanno depositato ulteriore documentazione e memorie conclusionali.



9. Alla camera di consiglio del 24 giugno 2010, il procuratore dell'Amministrazione provinciale ha dato atto della rinuncia ai termini di difesa sull'istanza cautelare presentata dai deducenti con il ricorso per motivi aggiunti; successivamente ha avuto luogo l'illustrazione da parte dei difensori delle opposte argomentazioni.

In esito a quanto deciso in camera di consiglio è stata emessa l'ordinanza in pari data n. 73 con la quale, sul rilievo che la questione di legittimità costituzionale dedotta con il quarto mezzo sia rilevante ai fini del decidere, nonché non manifestamente infondata, la domanda cautelare è stata provvisoriamente accolta sospendendo l'efficacia del comma I dell'art. 9, oltre che del comma 2 dell'art. 1, del bando del 15.1.2010 per l'aggiornamento straordinario delle graduatorie sul presupposto dell'esistenza di danni gravi ed irreparabili sino alla pronuncia della Corte costituzionale e con riserva di successivo riesame all'esito della pronuncia da parte di quest'ultima.

10a. Così riassunti i prolegomeni della vicenda, il Collegio premette, in termini generali, che il principio della continuità didattica ha occupato un ruolo centrale nel dibattito psicopedagogico italiano degli ultimi anni, tanto che ne è stata anche proposta l'adozione come indicatore d'analisi per la valutazione della qualità e dell'efficacia di un sistema scolastico volto a realizzare una scuola moderna d'ispirazione europea ma, al tempo stesso, radicata nella realtà locale. Tale principio è essenzialmente volto a garantire la presenza stabile di un corpo docente per non frammentare l'azione educativa e meglio realizzare lo sviluppo delle conoscenze e delle personalità degli studenti. Sotto diverso profilo, è stato anche Osservato che ciò non significa che l'esigenza della continuità didattica debba essere intesa in maniera aprioristica ed assoluta, posto che anche un ragionevole avvicendamento degli insegnanti è in grado di apportare un arricchimento del bagaglio culturale dei discenti e non si traduce necessariamente in un pregiudizio.

Nella scienza educativa, il concetto di continuità educativo - didattica si identifica nello sviluppo e nella crescita degli scolari e degli studenti ed esige per il loro perseguimento che si evitino macroscopiche soluzioni di continuità nell'insegnamento: ciò significa che ogni momento formativo deve essere legittimato dal precedente e tendere all'armonica integrazione funzionale delle esperienze e degli apprendimenti compiuti.

Tale scienza assoggetta a motivata critica non solo la mancanza di continuità didattica dello stesso insegnante negli anni successivi ma, più in generale, dell'intero processo di formazione, visto nella stretta connessione della gradualità dell'apprendimento, quando sia insufficiente o faccia del tutto difetto il raccordo nei passaggi tra i diversi ordini e gradi del percorso scolastico in cui transita il soggetto in età evolutiva (denominata "continuità curriculare"), è giudicata, poi, altrettanto negativamente la mancanza di continuità con l'ambiente familiare e sociale (cosiddetta "continuità orizzontale"), ove si configuri una frattura tra vita scolastica ed extrascolastica e quando la scuola non sia capace di raccordarsi alle problematiche e ai bisogni formativi del territorio.

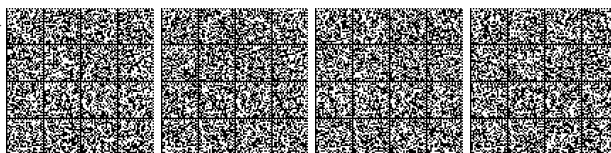
Pertanto, il perseguimento della continuità didattica non integra alcun particolare favor nei confronti degli insegnanti che prestino la loro attività nel rispetto del visto parametro, ma è diretto a produrre effetti positivi per i discenti, che sono i destinatari di un insegnamento che siffattamente si svolga e, pertanto, essi e non altri sono titolari della pretesa a che l'attività didattica conservi la sua fisionomia sotto il profilo della persona del docente.

10b. Nel sistema scolastico della Provincia autonoma di Trento il concetto di continuità didattica si concreta sul piano organizzativo nell'avvertita necessità di poter fare affidamento su di un corpus docente complessivamente stabile e che, ove provenga da altre Regioni, non aspiri a rapidamente trasferirsi altrove, se del caso in area del territorio nazionale prossima all'originaria residenza.

I problemi connessi alla continuità didattica nella Provincia autonoma richiedono dunque la ricerca di soluzioni ragionevoli e meditate, tali da non scoraggiare l'ingresso di docenti formati ed operanti al di fuori dei confini provinciali e che perseguano un'equilibrata mediazione tra concorrenti valori con modalità dirette ad impedire che la loro graduazione incida comunque negativamente sui discenti, e dunque sulle figure più deboli del sistema scolastico. Come già segnalato, invero, è a vantaggio della loro acculturazione che occorre apprestare relazioni stabili e sicure con il corpo docente.

11. Nella normativa scolastica statale con la risalente L. 5.6.1990, n. 148, di riforma dell'ordinamento della scuola elementare, era stato previsto che l'assegnazione degli insegnanti alle classi avesse «cura di garantire le condizioni per la continuità didattica», e la successiva circolare n. 339, del 16.11.1992, aveva definito la continuità come «l'esigenza primaria per garantire il dritto dell'alunno ad un percorso formativo organico e completo». Per la scuola secondaria, lo statuto delle studentesse e degli studenti, approvato con d.P.R. 24.6.1998, n. 249, ha sancito che «lo studente ha diritto ad una formazione culturale e professionale qualificata che rispetti e valorizzi, anche attraverso l'orientamento, l'identità di ciascuno e sia aperta alla pluralità delle idee» e che «la scuola persegue la continuità dell'apprendimento».

La legge delega 28.3.2003, n. 53, per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, ha egualmente codificato all'art. 3, pertinente la qualità del sistema formativo, il principio della continuità didattica, «assicurato anche attraverso una congrua permanenza dei docenti nella sede di titolarità».



Il D.Lgs. 19.2.2004, n. 59, contenente le norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, oltre ad aver previsto il principio della continuità curricolare, ha stabilito che il dirigente scolastico, sulla base di quanto stabilito dal piano dell'offerta formativa e di criteri generali definiti dal collegio dei docenti e dal consiglio di circolo o di istituto, disponga l'assegnazione dei docenti alle classi della scuola primaria, garantendo «le condizioni per la continuità didattica» (*cf.*, art. 7, comma 7) e che, inoltre, il miglioramento dei processi di apprendimento e della relativa valutazione, nonché la «continuità didattica», siano assicurati anche attraverso la permanenza dei docenti nella sede di titolarità almeno per il tempo corrispondente al periodo didattico (*cf.*, art. 8, comma 3, per la scuola primaria, e art. 11, comma 7, per la scuola secondaria di primo grado).

Anche il D.Lgs. 17.10.2005, n. 226, concernente le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, ha previsto che «il miglioramento dei processi di apprendimento e della relativa valutazione, nonché la continuità didattica, sono assicurati anche attraverso la permanenza dei docenti nella sede di titolarità, almeno per il tempo corrispondente ad un periodo didattico» (*cf.*, art. 12, comma 3) e che, per quanto riguarda i percorsi di istruzione e formazione professionale, siano le regioni ad adottare le misure che favoriscano la continuità formativa anche attraverso la permanenza dei docenti (*cf.*, art. 16).

12a. Per quanto concerne il quadro normativo di riferimento per la Provincia autonoma di Trento, la materia dell'istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica) è prevista dall'art. 9, primo comma, n. 2), dello Statuto speciale d'autonomia, fra quelle assegnate alla competenza legislativa concorrente.

Tra le funzioni che il successivo d.P.R. 15.7.1988, n. 405, concernente le «Norme di attuazione in materia di ordinamento scolastico» dello Statuto speciale, ha attribuito alla Provincia vi è anche lo «stato giuridico ed economico del personale insegnante (ispettivo, direttivo e docente)», da disciplinarsi con legge provinciale per istituire i ruoli.

In materia di personale la Provincia ha competenza legislativa esclusiva (*cf.*, art. 8, primo comma, n. 1), dello Statuto speciale), soggetta al regime dei limiti costituzionali, oltre che dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, di cui all'art. 117, comma 1, della Costituzione; sul personale della scuola detta competenza legislativa subisce un ulteriore limite, imposto dal comma 3 dell'art. 2 delle citate norme di attuazione, ove è stato previsto che la Provincia debba disciplinare con proprie leggi lo stato giuridico del personale insegnante «nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato».

Il principio della continuità didattica è, poi, contenuto nel comma 3 dell'art. 2 del citato d.P.R. n. 405 del 1988, ove è disposto che la Provincia di Trento intervenga con proprie leggi «per la migliore utilizzazione del personale stesso anche al fine di soddisfare le esigenze di continuità didattica nonché per una più efficace organizzazione della scuola» e che, «per assicurare l'attuazione delle finalità di cui al comma 3, la Provincia autonoma di Trento definisce predeterminata l'intesa con il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, apposite misure per la determinazione dei tempi e delle modalità per la mobilità del personale insegnante tra il territorio provinciale e il restante territorio nazionale» (comma 4).

Il previsto Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca e la Provincia autonoma di Trento è stato sottoscritto in data 1° marzo 2005 e approvato con deliberazione della Giunta provinciale 11.3.2005, n. 454. Esso prescrive che la Provincia approvi «apposita tabella di valutazione dei titoli culturali e professionali, valorizzando la continuità di servizio nelle scuole a carattere statale e paritario della Provincia».

12b. La L.p. 7.8.2006, n. 5, sul «Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino», ha istituito le istituzioni scolastiche e formative provinciali, enti dotati di personalità giuridica, di autonomia didattica, organizzativa, amministrativa e finanziaria, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, anche al fine di permettere «la flessibilità dell'insegnamento finalizzata alla continuità didattica e formativa, all'orientamento e al riorientamento alla realizzazione di percorsi didattici personalizzati e integrati, di esperienze di tirocinio e di alternanza scuola - lavoro, a garanzia della qualità del processo di apprendimento e di formazione integrale della persona» (art. 15), nonché il sistema educativo provinciale, per «assicurare la continuità educative e didattica per l'intero percorso di istruzione e formazione» (art. 54). In tale sistema, compete alla Provincia determinare la dotazione complessiva del personale assegnato alle istituzioni scolastiche e formative provinciali; provvedere alle assegnazioni dei dirigenti, dei docenti e del personale amministrativo, tecnico, ausiliario e assistente educatore alle singole istituzioni scolastiche e formative provinciali secondo un piano di razionalità, continuità e progettualità (art. 85 e 86); istituire le graduatorie provinciali per titoli per l'accesso dei docenti a posti a tempo indeterminato e a tempo determinato nelle scuole a carattere statale, che hanno durata quadriennale con possibilità di aggiornamento biennale del punteggio. A tal fine, l'art. 92 della legge in esame detta principi e criteri direttivi per la formazione e l'utilizzo delle graduatorie provinciali per titoli, formate sulla base dei punteggi attribuiti in relazione ai titoli posseduti e ai servizi prestati in attività d'insegnamento nelle scuole che offrono servizio pubblico, sia provinciali che paritarie, secondo i criteri di valutazione definiti dal regolamento approvato con D.P.P. 28.12.2006,



n. 27-80/Leg. Inoltre, l'ultimo comma dello stesso art. 92 stabilisce che gli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento nazionali previste dall'art. 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che chiedono l'inserimento nelle graduatorie provinciali per titoli siano inseriti nelle medesime in posizione subordinata a tutte le fasce.

12c. Da quanto sommariamente esposto emerge dunque che la Provincia autonoma di Trento, nell'esercizio delle sue competenze in materia di ordinamento scolastico, da leggersi in base al combinato disposto dello Statuto e delle citate norme di attuazione, predispone le graduatorie per titoli del personale docente secondo una disciplina propria; che tale ordinamento di settore si presenta aperto con graduatorie quadriennali, rivedibili biennialmente quanto ai titoli conseguiti *medio tempore* dai docenti, e con possibilità di aggiornamenti straordinari; che fruisce a tal fine di proprie tabelle di valutazione dei titoli che fanno salvi sia i titoli che i requisiti d'accesso validi sul territorio nazionale, e che individuano concorrentemente modalità di valutazione proprie che valorizzano ulteriori fattori quali la continuità di servizio nelle scuole della Provincia.

Per questi aspetti il prefigurato sistema si differenzia peculiarmente da quello statale basto esclusivamente su graduatorie permanenti, attualmente trasformate in graduatorie a esaurimento, alle quali è allo stato precluso ogni ingresso da parte di altri docenti.

13a. Quanto al valore della continuità didattica, il comma 2 dell'art. 84 ha disposto che l'utilizzazione delle risorse umane della scuola debba avvenire «nel quadro dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa del sistema educativo principale, che ne assicura la trasparenza, l'imparzialità e la qualità, al fine di garantire la tutela degli interessi pubblici, in particolare della continuità didattica, e dei diritti degli studenti». L'art. 92, comma 2, lett. e), ha poi stabilito che «per il servizio effettivamente prestato con continuità per periodi non inferiori a tre anni nelle scuole di ogni ordine e grado operanti sul territorio provinciale è attribuito uno specifico punteggio; sono inoltre previsti i casi secondo i quali il servizio è prestato con continuità». A tal fine, il D.P.P. 28.12.2006, n. 27-80/Leg, ha previsto l'attribuzione di 15 punti per «il servizio effettivamente prestato per cinque anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale paritarie legalmente riconosciute, parificate o parificate del territorio provinciale», precisando che detto punteggio è «riconosciuto per un massimo di due volte e purché il servizio sia stato prestato per almeno 6 mesi per anno».

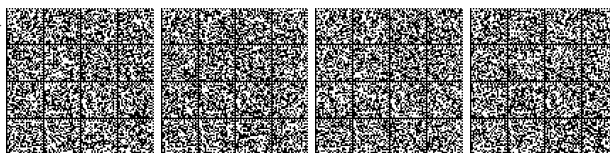
Su tale base normativa erano state dunque formate le previgenti graduatorie quadriennali 2009 - 2013.

13b. Nel mese di marzo 2009 il Legislatore provinciale, con l'art. 66 della legge n. 2, ha innovativamente disposto che le suddette graduatorie provinciali per titoli fossero aggiornate straordinariamente dopo il primo anno di validità, «quale provvedimento anticongiunturale volto a creare le condizioni per aumentare l'occupazione lavorativa ... in conseguenza di ciò per coloro che stanno attualmente frequentando gli ultimi corsi Ssis e acquisiranno il titolo abilitativo entro quest'anno si ritiene opportuno permettere di iniziare quanto prima ad insegnare attraverso l'aggiornamento delle graduatorie provinciali» (cfr: relazione illustrativa al provvedimento normativo).

Successivamente, nel mese di dicembre dello stesso anno, con il comma 8 dell'art. 67 della legge n. 19, concernente la finanziaria provinciale per l'anno 2010, il Legislatore provinciale ha modificato le modalità di attribuzione del punteggio riconosciuto per la continuità didattica, stabilendo che, «in deroga alla lett e) del comma 2 dell'art. 92» della legge provinciale sulla scuola, e «ai fini dell'aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente» previsto dall'art. 66 della L.p. n. 2 del 2009, il punteggio per il servizio continuativo effettivamente prestato nelle scuole provinciali a carattere statale, paritarie, legalmente riconosciute, parificate o parificate sia elevato a «quaranta punti per il servizio effettivamente prestato per tre anni scolastici» e che tale punteggio sia «riconosciuto per un massimo di quattro volte e purché il servizio sia stato prestato per almeno sei mesi per anno».

14a. In definitiva, dall'esame della normativa provinciale sopra riportata il Collegio rileva che il postulato della «continuità didattica» è codificato nelle norme di attuazione dello Statuto che, integrando una fonte normativa subordinata alla Costituzione e allo Statuto, si qualificano come una fonte rinforzata rispetto alle leggi ordinarie, vincolando il legislatore ad adottare una disciplina volta alla migliore utilizzazione del personale, «anche al fine di soddisfare le esigenze di continuità didattica», conseguentemente apprestando le «misure per la determinazione dei tempi e delle modalità per la mobilità del personale insegnante tra il territorio provinciale e il restante territorio nazionale».

Come più sopra già enunciato, la richiamata L.p. n. 5 del 2006 ha dato concreta attuazione al suddetto indirizzo tramite il riconoscimento di un punteggio aggiuntivo «per il servizio effettivamente prestato con continuità per periodi non inferiori a tre anni nelle scuole di ogni ordine e grado operanti sul territorio provinciale». In sede regolamentare, poi, il visto punteggio aggiuntivo è stato individuato in 15 punti, conseguibili in cinque anni e per un massimo di due volte. Se si considera che lo stesso regolamento prevedeva che per ogni anno di insegnamento si maturassero 12 punti, ciò significava, prima dell'introdotta novella, che per cinque anni di servizio con continuità didattica ciascun insegnante maturava 60 punti quali titolo di servizio, ai quali si sommavano i 15 punti di bonus per la continuità.





14b. E', altresì, avviso del Tribunale che anche l'interpretazione teleologica della normativa provinciale primaria e secondaria sopra ricordata conduca all'identico risultato, essendo il premio riconosciuto alla continuità didattica peculiare espressione del fin'e di perseguire la disponibilità di un corpo docente che sia incoraggiato a permanere sul territorio quale che sia la sua provenienza, in esso radicando la fondata aspettativa a fruire dei futuri vantaggi siffattamente assicurati da una poziore posizione in graduatoria. Non pare estraneo alla presente disamina il rilievo parimenti generale che le leggi non sono adottate al solo scopo di, graduare differenti interessi, ma sono esse stesse il prodotto di quelle esigenze che in ciascuna comunità giuridica si riconoscono e che trovano sovente base e ragione nelle nuove esigenze sociali, il cui concreto accertamento compete in materie attribuite alla sua giurisdizione al Giudice amministrativo nella retta lettura delle norme dell'ordinamento.

Da un lato, centrale appare dunque nella Provincia autonoma il ruolo esercitato dal primario interesse degli studenti di ogni ordine e grado delle scuole trentine i quali, ai fini del migliore percorso formativo possibile, necessitano all'evidenza della continuativa presenza dei loro docenti.

Al detto aspetto si associa, come la difesa dell'Amministrazione provinciale ha sagacemente argomentato, la concorrente valorizzazione dell'investimento formativo che la Provincia realizza per i docenti ai sensi del comma 4 dell'art. 26 del C.C.P.L., che prevede un impegno complessivo di 40 ore obbligatorie per il cosiddetto «potenziamento formativo», delle quali 20 sono dedicate alla realizzazione del progetto d'istituto e 10 per attività di formazione e di aggiornamento su tematiche individuate dal collegio docenti per supportare e qualificare il progetto d'istituto.

Infine, non va sottaciuto che la previsione del bonus per la continuità didattica compensa lo svantaggio che gli insegnanti iscritti nelle graduatorie provinciali subiscono in ragione dell'esclusiva di detta iscrizione, posto che nel sistema trentino non è previsto l'accesso alla mobilità esterna tramite l'iscrizione in altre graduatorie provinciali.

15. La norma contenuta nel comma 8 dell'art. 67 della legge finanziaria provinciale per il 2010 ha derogato, tuttavia, incisivamente ai criteri in precedenza vigenti, riconoscendo per la sola occasione dell'aggiornamento straordinario 2010 delle graduatorie provinciali in esame che il detto punteggio aggiuntivo per il servizio continuativo svolto in qualsivoglia scuola provinciale sia elevato a «quaranta punti per il servizio effettivamente prestato per tre anni scolastici» e che tale punteggio sia «riconosciuto per un massimo di quattro tolte e purché il servizio sia stato prestato per almeno sei mesi per anno». Il Collegio Ritiene, al riguardo, che la questione di legittimità costituzionale prospettata dai ricorrenti sia rilevante e non manifestamente infondata.

16a. In punto rilevanza, la nuova normativa ha permesso ai docenti che hanno lavorato negli scorsi anni in Provincia di Trento di conseguire la vista maggiorazione di 40 punti per ciascun triennio, e per quattro volte, per la sola continuità del servizio svolto, del tutto indipendentemente dal tipo di scuola nella quale lo stesso è stato prestato; il che si prospetta dunque di tutto rilievo a fronte dei 36 punti che nello stesso periodo avrebbero maturato per l'insegnamento nelle scuole statali, per i 27 punti per il servizio prestato nelle scuole paritarie e per i 18 punti per quello svolto nelle scuole legalmente riconosciute, pareggiate o parificate. Inoltre, il suddetto punteggio è attribuito non solo per la classe di insegnamento nella quale il servizio è stato effettivamente reso, ma anche per le altre classi in cui il docente è abilitato.

L'interesse che muove i ricorrenti è per conseguenza palese, venendo incisa la loro posizione nelle graduatorie provinciali 2010 - 2013 in corso di aggiornamento e già pubblicate il 16 giugno scorso in versione provvisoria. Il pregiudizio indotto sul loro status si correla al fatto che essi non hanno insegnato con continuità in Provincia di Trento per almeno tre anni ovvero, pur avendolo fatto, si sono visti superare in graduatoria da altri insegnanti in possesso di una maggiore continuità, avendo cumulato più volte i quaranta punti per ciascun triennio fino alla soglia massima di 160 punti.

Esemplare appare sotto questo profilo il caso della ricorrente sig.ra Romano, collocata nella graduatoria provvisoria per la classe di concorso A346 (lingua e civiltà inglese - superiori) all'11° posto, con 187 punti, di cui 147 per l'abilitazione e per i servizi pregressi e 40 per la continuità didattica. I docenti che la precedono vantano, tuttavia, un punteggio per i titoli di studio e di servizio inferiore a quello dell'istante, ma più elevato per la continuità didattica, avendo essi conseguito 80 o 120 punti; ne consegue che, con il sistema previgente, ove la continuità inciderebbe in misura inferiore, l'interessata si sarebbe collocata al primo (o al secondo) posto, e che le si sarebbe presentata la concreta possibilità di conseguire la nomina in ruolo e, prima ancora, la priorità nella scelta della sede di lavoro.

Anche i ricorrenti sigg.ri Cassiani, Moscatt e Visconti, collocati ai posti nn. 21, 23 e 27 della stessa graduatoria provvisoria per la classe di concorso A346, rispettivamente con 164, 162 e 157 punti, si sono visti superare da numerosi docenti che vantano minori titoli professionali, ma maggiore anzianità nella continuità didattica, fra i quali un'insegnante che, a fronte di 13 punti per l'abilitazione e a 6 per titoli, è stato graduato davanti agli istanti sulla base dei 160 punti assegnati per la continuità didattica.



Infine, la ricorrente sig.ra Mosna si è collocata al 17° posto della graduatoria per la classe di concorso A28 - educazione artistica, nella quale egualmente la precedono ben 11 docenti in ragione del solo punteggio conseguito per la continuità didattica.

16b. Il Collegio Osserva, in proposito, che l'applicazione del comma 8 dell'art. 67, che detti scorrimenti ha provocato nelle graduatorie, integra un tratto di attività amministrativa strettamente vincolata, valendo la norma con effetti retroattivi nei confronti dell'intero corpo docente: la relazione illustrativa ha, infatti, dato atto che, in disparte restando la sua chiara lettera, «tale emendamento è a favore dei docenti da lungo tempo in servizio a tempo determinato in Trentino».

17a. La questione di illegittimità costituzionale, che è rilevante nei termini sopra illustrati, è, altresì, a parere del Tribunale non manifestamente infondata.

La disposizione in esame appare anzitutto sospettabile di violazione dell'art. 3 della Costituzione avuto riguardo alla sua retroattività. Come codesta sovrana Corte costituzionale ha più volte chiarito, l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva «incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza e la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto» (cfr., sentenza 15.7.2005, n. 282).

Anche con riferimento ai rapporti di durata, codesta sovrana Corte ha più volte affermato il principio secondo cui il Legislatore, in materia di successione di leggi, «dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo - in caso di norme retroattive - il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost., e comunque a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti. Nella giurisprudenza di questa Corte poi, è consolidato il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni retroattive che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (cfr., sentenza 24.7.2009, n. 236, e la giurisprudenza costituzionale ivi citata).

Nel caso di specie la norma in questione ha, all'opposto, introdotto modalità di riconoscimento del servizio prestato in continuità didattica che segnano una netta soluzione di continuità rispetto al passato e che si applicano peraltro per il solo aggiornamento straordinario 2010, posto che per quello futuro tornerà ad applicarsi la normativa a regime con il riconoscimento di 15 punti nel quinquennio. Con detta revisione una tantum il previgente sistema nel quale i docenti già iscritti nelle graduatorie avevano riposto pieno affidamento è stato, tuttavia, modificato, con effetti che si protrarranno indefinitivamente nel tempo quanto al rapporto che si configurava fra i loro titoli e la continuità didattica, essendo quest'ultima del tutto inopinatamente divenuta parametro dominante rispetto a tutti gli altri ed obiettivamente decisivo per la posizione da acquisire nelle nuove graduatorie.

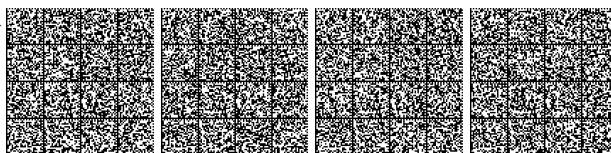
Alla sospetta violazione del principio di parità tra quanti si trovino nell'identica situazione si associa, peraltro strettamente, quella del principio di ragionevolezza, che le norme retroattive devono rispettare rispetto a posizioni che appaiano essere state legittimamente quesite.

In dipendenza, infatti, della retroattività della norma l'incisione delle posizioni dei ricorrenti, ancorché promanante da una singola revisione delle graduatorie, pare cristallizzare nel tempo con effetti a scontata ricaduta anche sulle future graduatorie per quelle posizioni che abbiano fruito del riconoscimento anche di un solo triennio a titolo di continuità di servizio e dunque in virtù di vicenda del tutto casuale: il che appare tradursi in uno strumento di persistente depotenziamento delle pretese di quanti abbiano maturato o possano conseguire in futuro un punteggio connesso a titoli diversi da quello della mera continuità.

Sotto quest'ultimo profilo non parrebbe escluso neppure l'ulteriore pregiudizio, direttamente rilevante per l'interesse pubblico che pur s'intende soddisfare, provocato dalla presumibile riduzione a zero di ogni spinta all'ulteriore formazione, destinata a non svolgere alcun ruolo quanto ai titoli conseguibili al cospetto di punteggi comunque palesemente irraggiungibili.

Può in proposito soggiungersi che, prima della suddetta novella, i docenti erano consapevoli che il punteggio conseguibile per il servizio prestato in continuità didattica accreditava loro 15 punti per ogni quinquennio e per il massimo di due volte; che tale criterio si traduceva in un corrispondente vantaggio sull'ordine delle graduatorie e che, per conseguenza, ciascun aspirante docente operava sulla base di parametri certi ed obiettivi la propria scelta se conseguire o meno detto punteggio aggiuntivo restando iscritto nelle graduatorie trentine per un quinquennio o per un decennio.

Né detta peculiare disciplina pare giustificarsi, come allega la difesa dell'Amministrazione provinciale, con il fatto che sarebbe più favorevole per i docenti, avendo ridotto il periodo utile a tre anni ed elevato il punteggio maturabile, incidendo essa sulle graduatorie che saranno utilizzate pro futuro e operando indistintamente per tutti gli aspiranti che possano vantare un triennio di insegnamento continuativo nelle scuole della Provincia.



Infatti, il consistente mutamento del punteggio assegnato immuta per quanto suesposto la formazione della graduatoria e, quindi, viola un affidamento qualificato di quei ricorrenti che vi figurano iscritti sulla scorta dei precedenti criteri.

17b. Sotto diverso aspetto, il Collegio rileva che il servizio già prestato, che è stato oggetto d'immediata valutazione, sembra concretare, da una parte, un eccesso di potere legislativo e, dall'altra, la violazione del canone della ragionevolezza anche sotto un differente profilo.

Nella specie appare, infatti, palese il rilievo che, in virtù del servizio pregresso, riveste il punteggio attribuito ai docenti: i 40 punti conseguibili per ciascuno dei trascorsi trienni si sommano, infatti, ai 36 punti previsti per l'attività svolta nello stesso periodo nelle scuole statali, ridotti a 27 punti per il servizio prestato nelle scuole paritarie e a 18 punti per quello prestato nelle scuole legalmente riconosciute, pareggiate o parificate, nonché ai 30 punti previsti per l'abilitazione conseguita presso le scuole universitarie di specializzazione all'insegnamento secondario (SSIS), ai 12 punti per il dottorato di ricerca e ai 3 per ogni diploma di specializzazione o master universitario di durata annuale (corrispondente a 60 crediti) con esame finale.

L'Amministrazione provinciale ha peraltro difeso, anche sotto questo aspetto, la disposizione in esame, sul rilievo che sarebbe erronea la pretesa di confrontare punteggi che corrispondono a finalità diverse e sottolineando che essa costituirebbe una scelta discrezionale del Legislatore.

A parere del Collegio l'eccesso di potere legislativo pare integrato dal fatto che tutti i punteggi previsti dalla tabella di valutazione dei titoli si presentano omogenei e proporzionali fra loro, come emerge esemplificativamente dall'Osservazione che il titolo SSIS, cui corrispondono 30 punti, sconta un bonus di soli 6 punti, equivalendo i restanti 24 ad un biennio di insegnamento, tenuto conto della pari durata del relativo corso di specializzazione. Inoltre, anche gli altri punti riconosciuti appaiono riconducibili all'identica logica, considerando che quelli attribuiti per le scuole paritarie e per le scuole parificate o pareggiate sono gradatamente più contenuti rispetto a quelli previsti per le scuole statali: il che appare, invero, espressione della discrezionalità del Legislatore provinciale, che si sottrae in quanto tale ad ogni possibile censura sul piano dell'apprezzamento compiuto.

L'innegabile alterazione di detta logica sembra, all'opposto, manifesta, ove si rifletta che, nel quadro dell'attribuzione dei punteggi per titoli, che nel corso degli anni ha costituito la progressiva costituzione del personale patrimonio di ciascun insegnante, ben sorretto nelle proprie scelte dall'esigenza di incrementarlo con scelte di studio e di formazione poste a sua disposizione dalla Provincia, l'indifferenziata assegnazione dei ridotti 40 punti anche per un solo triennio si traduce in uno strumento di straordinaria accelerazione quanto alla collocazione nelle graduatorie provinciali di quegli insegnanti, e che obiettivamente svilisce i titoli fino a quel momento accumulati da tutti gli altri: l'indecifrabilità di siffatta scelta, che è obiettivamente sorretta dall'unico parametro della prestazione del servizio nel territorio della Provincia, pare dunque tradursi in un irrazionale apprezzamento e dunque nel lusingato eccesso di potere legislativo, non trovando che parziale giustificazione nell'esigenza di premiare la continuità delle singole docenze.

Da quanto ora esposto si deduce, peraltro, la concorrente violazione, sotto un diverso aspetto, del canone della ragionevolezza, sovente fatto proprio da codesta sovrana Corte nell'esercizio delle sua competenza di Giudice delle leggi.

Il concetto giuridico a contenuto indeterminato della ragionevolezza è stato, invero, originariamente ricondotto all'area dominata dal principio di uguaglianza, sì che la norma apportatrice di irragionevoli discriminazioni è apparsa per ciò solo costituzionalmente illegittima.

Lo stesso criterio, tuttavia, si è progressivamente affrancato dal principio di uguaglianza, come autorevolmente affermato da un suo Presidente, «anche in assenza di una sostanziale disparità di trattamento tra fattispecie omogenee allorché la norma presenti una intrinseca incoerenza, contraddittorietà od illogicità rispetto al contesto normativo preesistente o rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore». In un'accezione più pregnante di quella precedente, codesta sovrana Corte ha valutato la coerenza della norma sottoposta al suo esame rispetto alla *ratio* ad essa sottesa, ovvero la sua non contraddittorietà rispetto al sistema, o la non manifesta inidoneità degli strumenti ivi prescelti per conseguire un determinato fine, con un controllo comportante considerazioni di adeguatezza, pertinenza, proporzionalità, coerenza. Più di recente, è stato applicato il criterio della ragionevolezza intrinseca, attraverso il quale il giudizio si traduce in una valutazione di conformità della norma alla *ratio* che la sostiene (*cf.*, sentenza 5.12.2008, n. 399). In tal senso, la ragionevolezza intrinseca di una norma può essere valutata anche verificando se tale norma sia o meno coerente con la qualificazione che di essa si dà in generale nell'atto normativo in cui è contenuta, oppure verificando se la contraddizione si configuri tra la previsione astratta e la sua concreta applicazione (*cf.*, da ultimo, sentenze 28.1.2010, n. 26 e 8.5.2009, n. 137).

In definitiva, la questione di legittimità costituzionale per la disposizione che assegna un così elevato punteggio sulla sola scorta di una qualsivoglia docenza purché prestata nel territorio trentino appare al Tribunale non manifestamente infondata, tenuto conto della ridetta, profonda alterazione che induce sulle graduatorie provinciali, e alla stregua di una logica obiettivamente estranea a quella che nel passato ha meditatamente guidato il Legislatore provinciale nell'articolata prefissione del valore dei titoli in possesso di ciascun docente, ivi compreso quello del servizio prestato nella Provincia.



17c. Infine, la stessa norma appare in contrasto per le identiche ragioni con il principio di buon andamento dell'Amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione.

Va ricordato, in proposito, che nel sistema scolastico provinciale l'accesso degli insegnanti al posto di lavoro con contratto a tempo indeterminato avviene mediante concorsi pubblici per titoli e per esami, o per corso - concorso pubblico, oppure tramite l'utilizzazione delle graduatorie provinciali per titoli (*cf.*, art. 89 della L.p. n. 5 del 2006).

Codesta sovrana Corte ha più volte affermato che il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni costituisce la regola generale imposta dall'art. 97 della Costituzione, quale strumento imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito. Detta regola, peraltro, può andare incontro a deroghe ed eccezioni, attraverso la trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato già ricoperte da personale precario, purché esse siano «delimitate in modo rigoroso» (*cf.*, sentenze 9.11.2006, n. 363 e 15.1.2010, n. 9), dettate da «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (*cf.*, sentenza 3.3.2006, n. 81), e «numericamente contenute in percentuali limitate», rispetto alla globalità delle assunzioni poste in essere dall'Amministrazione (*cf.*, sentenza 14.7.2009, n. 215); e ciò sul diverso rilievo «che la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.» (*cf.*, sentenza 24.6.2010, n. 225).

In stretta coerenza con tale indirizzo, deve essere posto in evidenza che il contratto a tempo indeterminato si consegue da tempo in Trentino solo tramite le graduatorie, e dunque all'interno di un'area derogatoria marcatamente diversa da quella disciplinata dal pubblico concorso, che tollererebbe solo parziali deroghe, ma non le eleva a regola generale di reclutamento del personale; che il premio istituito dalla legge finanziaria provinciale per il 2010 è indifferenziatamente attribuito per il servizio reso anche presso istituti ove la stipula del contratto di assunzione non è subordinata a principi di evidenza pubblica; che l'attribuzione di 40 punti per triennio, fino al massimo di 160 punti, ha inciso sulla posizione nelle graduatorie trentine dei docenti, elevando a posizioni di vertice, o comunque più vantaggiose ai fini della potenziale immissione in ruolo, insegnanti che, sul piano dei titoli diversi da quello del solo servizio di continuità, possono essere stati reclutati con un parametro affatto diverso da quello meritocratico.

18. In conclusione, sul fondamento delle argomentazioni che precedono ed alla stregua della rilevanza, ai fini della decisione nel merito della controversia, e della non manifesta infondatezza della questione prospettata, si rimette la sua definizione a codesta sovrana Corte Costituzionale, con sospensione della fase cautelare del presente giudizio.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, letto l'art. 23 della L. 11.3.1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 67 della legge della Provincia autonoma di Trento 28.12.2009, n. 19.*

*Sospende medio tempore il presente giudizio, con rinvio di ogni definitiva statuizione in sede cautelare, in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale davanti alla Corte Costituzionale, cui la presente ordinanza va immediatamente trasmessa.*

*Ordina che, a cura della Segreteria del Tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Provincia autonoma di Trento, nonché comunicata al Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento.*

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2010 con l'intervento dei Magistrati:

*Il Presidente:* MARIUZZO

*Il Consigliere:* STEVANATO

*Il Consigliere-Estensore:* CHIETTINI

10C0806

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*  
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2010-GUR-047) Roma, 2010 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it), al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE  
Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici  
Piazza Verdi 10, 00198 Roma  
fax: 06-8508-4117  
e-mail: [editoriale@ipzs.it](mailto:editoriale@ipzs.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2011 (salvo conguaglio)**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

CANONE DI ABBONAMENTO

<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo A1</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57)* (di cui spese di spedizione € 66,28)*	- annuale € <b>309,00</b> - semestrale € <b>167,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>
<b>Tipo F1</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45)* (di cui spese di spedizione € 132,22)*	- annuale € <b>682,00</b> - semestrale € <b>357,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili  
**Integrando con la somma di € 80,00** il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2011**.

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI**

(di cui spese di spedizione € 127,00)\*

(di cui spese di spedizione € 73,20)\*

- annuale € **295,00**  
- semestrale € **162,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 39,40)\*

(di cui spese di spedizione € 20,60)\*

- annuale € **85,00**  
- semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 20% inclusa € 1,00

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 18,00

€ **190,00**

€ **180,50**

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

**N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

**ABBONAMENTI UFFICI STATALI**

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

**€ 11,00**



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 0 1 1 2 4 \*



\* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.