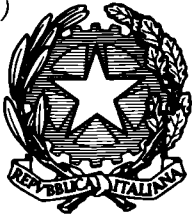


GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Sabato, 4 gennaio 1992

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 482. Sentenza 18-27 dicembre 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia elettrica - Regione autonoma Valle d'Aosta - Province autonome di Trento e Bolzano - Nuovo piano energetico nazionale - Aspetti istituzionali - Permesso di prospezione e di ricerca - Concessione di coltivazione - Lavorazione dei minerali - Concessioni idroelettriche - Interventi dello Stato - Attribuzioni - «Intesa» con gli enti autonomi territoriali - Mancata previsione - Violazione del rispetto delle autonomie - Illegittimità costituzionale - Inammissibilità e non fondatezza.

[Legge 9 gennaio 1991, n. 9, art. 3, primo e terzo comma, art. 5, primo comma, 6, primo comma, e art. 9; legge 9 gennaio 1991, n. 9, artt. 1, 16 e 17, secondo comma, lett. b), 20, ottavo comma, e 24, secondo e sesto comma].

[Cost., art. 3; statuto Trentino-Alto Adige art. 8, nn. 5, 6, 17, 19, art. 9, nn. 3, 8 e 9, artt. 12, 13, 104, primo comma, e 107; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, art. 11; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; statuto speciale Valle d'Aosta, artt. 3, lett. d), 5, 6, 7 e 8; d.P.R. 27 dicembre 1985, n. 1142, art. 2]

Pag. 5

N. 483. Sentenza 18-27 dicembre 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia elettrica - Regione autonoma Valle d'Aosta - Province autonome di Trento e Bolzano - Nuovo piano energetico nazionale - Uso razionale dell'energia - CIPE - Attribuzioni - Enti autonomi territoriali - Individuazione dei bacini - Predisposizione dei piani - Intesa con l'ENEA, enti locali e loro aziende - Mancata previsione di un congruo preavviso in ordine all'esercizio dei poteri sostitutivi e di modalità di finanziamento in ordine alla concessione di contributi - Accordi con categorie professionali da parte della provincia di Bolzano - Illegittimità costituzionale - Inammissibilità e non fondatezza.

[Legge 9 gennaio 1991, n. 10, art. 5, primo, secondo e quarto comma, artt. 9, 13, secondo comma, e 38; legge 9 gennaio 1991, n. 10, art. 5, quinto comma, artt. 18, 2, 4, primo, terzo, quarto e quinto comma, e artt. 8, 10, 13, primo comma, e 17].

[Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5 e 10, 9, n. 9, in riferimento agli artt. 8, nn. 3, 5, 6, 9, 10, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28; all'art. 9, nn. 3, 8, 9, 10 e 11; artt. 12, 13, 14, 15, 16, primo comma, titolo sesto, 104 e 107; misure 30 e 118 pacchetto per l'Alto Adige e articolo unico della legge 21 aprile 1983, n. 127]

» 17

N. 484. Sentenza 18-27 dicembre 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Regione Sicilia - UU.SS.LL. - Personale dipendente confluito dagli enti locali - Inquadramenti - Contrasto con i principi della normativa statale di settore, di ragionevolezza e di non arbitrarietà - Indeterminato accrescimento di organici - Illegittimità costituzionale - Non fondatezza.

(Legge regione Sicilia approvata il 1° e 2 maggio 1991, artt. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13)

Pag. 28

N. 485. Sentenza 18-27 dicembre 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - INAIL - Infortuni - Persona civilmente responsabile del reato - Azione di regresso - Recupero somme erogate - Estensibilità alla parte di risarcimento del danno biologico subito dall'infortunato - Limitazioni della prestazione agli aventi diritto - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 356/1991) - Indefettibilità della tutela risarcitoria del diritto alla salute - Illegittimità costituzionale.

(D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 10, sesto e settimo comma; d.P.R. 30 giugno 1964, n. 1124, art. 11, primo e secondo comma)

» 36

N. 486. Sentenza 18-27 dicembre 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblico interesse - Illecita occupazione di terreni per difetto assoluto del decreto espropriativo - Divieto di retrocessione - Proprietario di terreno utilizzato per l'edilizia residenziale pubblica - Mancata estensione della disciplina prevista per il caso di accertata illegittimità - Illegittimità costituzionale.

(Legge 27 ottobre 1988, n. 458, art. 3)

» 41

N. 487. Sentenza 18-27 dicembre 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione - Regione Veneto - Assetto organizzativo - Personale dipendente - Individuazione dei profili professionali con legge regionale - Omissione di criteri e modalità di accesso - Illecita deroga alle regole del pubblico concorso - Richiamo alle sentenze della Corte nn. 161 e 453 del 1990 - Illegittimità costituzionale.

(Legge regione Veneto riapprovata il 23 maggio 1991)

» 44

N. 488. Sentenza 18-27 dicembre 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Territori montani - Sistemazione idrogeologica - Proprietari dei terreni - Indennità - Controversie - Previsione di arbitrato obbligatorio - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 127/1977) - Scelta del giudice demandata esclusivamente alle parti - Illegittimità costituzionale.

(R.D.-L. 30 dicembre 1923, n. 3267, artt. 21, secondo, terzo e quarto comma, e 50, secondo comma)

» 48

N. 489. Sentenza 18-27 dicembre 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione - Regione Piemonte - Edilizia pubblica - Rilascio di alloggio - Procedura - Giudice competente - Determinazione - Riserva di legge statale in materia giurisdizionale - Violazione - Illegittimità costituzionale.

(Legge regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64, artt. 20, ottavo comma, e 21, dodicesimo comma)

Pag. 50

N. 490. Sentenza 18-27 dicembre 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Dipendenti statali - Ruolo ad esaurimento del Ministero di grazia e giustizia - Trattenimento in servizio oltre il sessantacinquesimo anno di età finalizzato al raggiungimento del massimo della pensione - Esclusione - Trattamento peggiore rispetto ai dirigenti dello Stato - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 238/1988 e 461/1989) - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, art. 1, comma 4-*quiquies*, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37).

(Cost., art. 3)

» 51

N. 491. Sentenza 18-27 dicembre 1991.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Enti locali - Dirigenti - Trattenimento in servizio oltre il sessantacinquesimo e fino al settantesimo anno di età finalizzato al raggiungimento del massimo della pensione - Esclusione - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 440/1991) - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, art. 1, comma 4-*quiquies*, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37).

(Cost., art. 3)

» 54

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 482

*Sentenza 18-27 dicembre 1991***Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

Energia elettrica - Regione autonoma Valle d'Aosta - Province autonome di Trento e Bolzano - Nuovo piano energetico nazionale - Aspetti istituzionali - Permesso di prospezione e di ricerca - Concessione di coltivazione - Lavorazione dei minerali - Concessioni idroelettriche - Interventi dello Stato - Attribuzioni - «Intesa» con gli enti autonomi territoriali - Mancata previsione - Violazione del rispetto delle autonomie - Illegittimità costituzionale - Inammissibilità e non fondatezza.

[Legge 9 gennaio 1991, n. 9, art. 3; primo e terzo comma, art. 5, primo comma, 6, primo comma, e art. 9; legge 9 gennaio 1991, n. 9, artt. 1, 16 e 17, secondo comma, lett. b), 20, ottavo comma, e 24, secondo e sesto comma].

[Cost., art. 3; statuto Trentino-Alto Adige, art. 8, nn. 5, 6, 17, 19, art. 9, nn. 3, 8 e 9, artt. 12, 13, 104, primo comma, e 107; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, art. 11; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; statuto speciale Valle d'Aosta, artt. 3, lett. d), 5, 6, 7 e 8; d.P.R. 27 dicembre 1985, n. 1142, art. 2].

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco P. CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 9 gennaio 1991, n. 9 recante (Norme per l'attuazione del nuovo piano energetico nazionale; aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia; autoproduzione e disposizioni fiscali) promossi con ricorsi della provincia autonoma di Bolzano, della regione autonoma della Valle d'Aosta e della provincia autonoma di Trento notificati il 15 febbraio 1991, depositati in cancelleria il 20, 22 e 25 febbraio 1991 ed iscritti rispettivamente ai nn. 5, 8 e 10 del registro ricorsi 1991;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 1991 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la provincia autonoma di Bolzano, Gustavo Romanelli per la regione autonoma della Valle d'Aosta, Valerio Onida per la provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Con tre distinti ricorsi le province autonome di Trento e di Bolzano e la regione autonoma Valle d'Aosta hanno impugnato alcuni articoli della legge 9 gennaio 1991 n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali), assumendo la violazione di diversi parametri costituzionali;

In particolare, la provincia autonoma di Trento — ricordata la propria competenza legislativa primaria e le conseguenti attribuzioni amministrative in materia di «miniere» (artt. 8, n. 14, e 16 dello statuto speciale approvato con d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670) e ricordato altresì che le miniere appartengono al proprio patrimonio indisponibile (artt. 67 e 68 dello statuto), ai sensi, oltretutto delle citate disposizioni statutarie, anche delle norme di attuazione nella specifica materia (d.P.R. 15 luglio 1988 n. 300 - art. 1) e che inoltre detta materia è già stata disciplinata, nel proprio territorio, dalla legge della regione Trentino Alto Adige 21 novembre 1958 n. 28 (Disciplina delle ricerche e delle coltivazioni di idrocarburi liquidi e gassosi), ancora applicabile nell'ambito provinciale per effetto dell'art. 106 dello statuto — denuncia gli artt. 3, primo e terzo comma, 5, primo comma, e 6, primo comma, della legge n. 9 sopra richiamata che, con indebita avocazione, attribuiscono alla competenza statale il rilascio dei permessi di prospezione e

di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi, dettando norme di procedura che riservano alla provincia autonoma, a fronte di competenze costituzionalmente garantite, un ruolo meramente consultivo, del tutto parificato a quello delle regioni a statuto ordinario prive di attribuzioni costituzionali nel settore delle miniere;

In via cautelativa, la medesima provincia autonoma impugna altresì l'art. 9 della legge che, nulla precisando circa la competenza al rilascio dei permessi di coltivazione degli idrocarburi, ove debba interpretarsi nel senso di una analoga attribuzione di funzioni all'autorità statale (ministero dell'industria), lederebbe anch'esso le medesime competenze provinciali costituzionalmente garantite;

2. — Avverso i medesimi articoli della legge n. 9 del 1991 si appuntano le censure contenute nella prima parte del ricorso della provincia autonoma di Bolzano la quale, svolgendo considerazioni analoghe, lamenta la violazione delle proprie competenze statutarie in materia di tutela del paesaggio, miniere, alpicoltura e parchi, lavori pubblici (art. 8, nn. 6,14,16,17, dello statuto) e la illegittima sovrapposizione delle norme impugnate alla disciplina legislativa adottata con legge provinciale 10 novembre 1978, n. 67;

La stessa provincia autonoma impugna, poi, gli artt. 16 e 17, secondo comma, lett *b*), della legge che, riservando al ministro dell'industria i provvedimenti di concessione e di autorizzazione per la costruzione e la gestione di stabilimenti ed opere varie riguardanti la lavorazione e il deposito di oli minerali, consentono alla ricorrente di esprimere soltanto un parere su tali provvedimenti statali e demandano ad un regolamento governativo di fissare un termine perentorio, trascorso il quale il parere si intenderà comunque adottato dalla provincia in senso favorevole. Le norme impugnate, ad avviso della ricorrente, inciderebbero sulle competenze provinciali in materia di urbanistica e piani regolatori, di tutela del paesaggio, di lavori pubblici (art. 8, nn. 5,6,17, dello statuto) nonché di commercio e di incremento della produzione industriale (art. 9, nn. 3 e 8, dello statuto);

In subordine la ricorrente osserva che, anche a voler riconoscere allo Stato la competenza ad emanare i provvedimenti concessori ed autorizzatori in questione, si avrebbe nella materia il concorso di competenze provinciali, anche di tipo esclusivo, per la incidenza delle concessioni di costruzione degli stabilimenti industriali *de quibus* sulle scelte urbanistiche e di tutela del paesaggio. E tale concorso, secondo il costante insegnamento del giudice delle leggi, postula necessariamente la cooperazione tra i due enti da realizzarsi esclusivamente attraverso lo strumento dell'intesa, il solo idoneo a salvaguardare la competenza provinciale e non suscettibile di essere sostituito da un semplice parere, obbligatorio ma non vincolante;

Ancora la provincia autonoma di Bolzano denuncia l'ottavo comma dell'art. 20 della legge citata, che, stabilendo che il ministro dei lavori pubblici, di concerto con quello dell'industria e sentito l'ENEL, possa, su semplice istanza del concessionario, concedere la proroga delle concessioni di grande derivazione idroelettrica nei casi di rinuncia dell'ENEL alla facoltà di subentro ai concessionari scaduti (ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge 7 agosto 1982 n. 529), lederebbe le competenze provinciali in materia di servizi pubblici (art. 8, n. 19, statuto), nonché di utilizzazione di acque pubbliche (art. 9, n. 9, statuto) e sarebbe altresì incompatibile con la disciplina stabilita in materia dagli artt. 12 e 13 dello statuto e dalle relative norme di attuazione (d.P.R. n. 381 del 1974 - art. 11, e d.P.R. n. 235 del 1977);

L'incostituzionalità rileverebbe sotto tre distinti e concorrenti profili: in primo luogo perchè la proroga sarebbe disposta in modo pressochè automatico, in base alla sola istanza del titolare della concessione; in secondo luogo perchè non sarebbe previsto per gli enti locali di poter subentrare ai concessionari; ed infine perchè la procedura dettata non prevederebbe la necessaria intesa con la provincia ricorrente;

In proposito gli artt. 12 e 13 dello statuto e le relative norme di attuazione sopra richiamate dettano una disciplina di particolare favore per il subentro degli enti locali nelle preesistenti concessioni e detto subentro risulterebbe precluso dalla previsione della proroga delle concessioni;

In subordine la ricorrente sostiene che, anche ammesso che le citate norme statutarie non precludano di per sè una proroga delle concessioni, certamente esse impongono che alla scadenza delle stesse gli enti locali possano almeno concorrere con gli autoproduttori e con l'ENEL per poter subentrare nelle concessioni. Ma, ad avviso della ricorrente, detto concorso verrebbe ora precluso dalla procedura dettata dalla norma impugnata e comunque sulla domanda di concessione, da un canto, non sarebbe prevista la necessaria intesa con la provincia (come invece è stabilito dall'art. 13, ultimo comma, dello statuto) e, dall'altro, non sarebbe salvaguardata la possibilità per la provincia medesima di presentare «osservazioni ed opposizioni», come disposto dall'art. 12, primo comma, dello statuto;

Da ultimo, la disciplina impugnata (art. 20, ottavo comma), pretendendo di derogare alle previsioni sempre degli artt. 12 e 13 dello statuto, oltrechè delle specifiche norme di attuazione, si porrebbe altresì in contrasto sia con l'art. 104, primo comma, dello statuto, che detta una procedura particolare per le modifiche del citato art. 13, da attuarsi con legge ordinaria dello Stato soltanto «su concorde richiesta del governo e ... delle ... province», il che nella specie non è avvenuto, sia con l'art. 107 del medesimo statuto, ai sensi del quale alle modifiche delle norme di attuazione si provvede previa consultazione obbligatoria della commissione paritetica all'uopo prevista;

3. — La regione autonoma Valle d'Aosta ha chiesto nel suo ricorso che siano dichiarati costituzionalmente illegittimi «l'art. 1; gli artt. 3 e ss.; gli artt. 20-24» della legge n. 9 del 1991, per violazione degli artt. 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 e 11 dello statuto nonché dell'art. 3 della Costituzione;

La ricorrente ricorda che l'art. 3, lett. d), dello statuto le riconosce competenza legislativa «di carattere concorrente ed attuativo» in tema di disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico», e che gli artt. 5 e seguenti del medesimo statuto le assegnano una speciale posizione in materia di acque pubbliche, disponendo l'acquisizione al demanio regionale di tutte le «acque pubbliche ad uso di irrigazione e potabile (art. 5, ultimo comma) e la concessione gratuita alla regione di tutte le altre acque pubbliche, escluse solo quelle già oggetto di provvedimento di utilizzazione anteriormente al 7 settembre 1945 e fermo restando, anche per queste ultime, il subentro della regione alla scadenza dei detti provvedimenti (art. 7). È altresì previsto che le concessioni non utilizzate alla data predetta passino alla regione che, pur non potendo cederle, ne può far oggetto di sub-concessione secondo una speciale procedura (art. 8);

Analoghe disposizioni sono dettate in materia di miniere dall'art. 11 delle medesime disposizioni statutarie);

Ciò premesso, la ricorrente denuncia che le norme impugnate, oltre ad ignorare la speciale posizione riconosciuta dallo statuto, avrebbero altresì violato l'art. 3 della Costituzione avendo solo in determinate ipotesi previsto l'obbligo di assumere il parere della regione, viceversa non previsto in un complesso di altre ipotesi (in specie in materia di concessioni idroelettriche), nelle quali egualmente necessario apparirebbe il suddetto parere;

In particolare la regione lamenta che l'art. 1 della legge, prevedendo l'emanazione di norme statali regolamentari in materia di procedure per le concessioni o le varianti di concessioni di «derivazione d'acqua» per la produzione di energia elettrica, oltreché in materia di procedure per l'autorizzazione di elettrodotti, e pur facendo salvo «l'intervento», nelle procedure, delle amministrazioni competenti per la legislazione vigente, omette di dettare qualunque disposizione «per le acque pubbliche esistenti nella regione» e di riconoscere «alcun intervento della regione» nelle relative procedure, nonostante la posizione formale di sub-concessionaria delle acque pubbliche esistenti nel proprio territorio, posizione attributaria di un complesso di poteri. Tra l'altro, l'art. 8 dello statuto stabilisce che l'utilizzazione delle acque della regione debba avvenire secondo un piano concordato in un comitato misto, composto di rappresentanti statali e regionali;

Per quanto riguarda, poi, la materia degli idrocarburi e la geotermia, le previsioni degli «artt. 3 ss.» lederebbero, sempre ad avviso della ricorrente, le competenze legislative regionali di tipo esclusivo in tema di tutela del paesaggio (art. 2, lett. q), dello statuto), necessariamente compromesse dall'attività, seppure eventuale nel territorio regionale, di prospezione, ricerca e coltivazione;

Infine, in materia di utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico, le disposizioni circa il prolungamento della durata delle concessioni e il diritto di prelazione sulle concessioni stesse, rispettivamente previste dagli artt. 20, ottavo comma, e 24 della legge impugnata, lederebbero le attribuzioni costituzionalmente garantite alla regione dagli artt. 7 e 8 dello statuto e dall'art. 2 del d.P.R. 27 dicembre 1985, n. 1142, e, mentre si preoccupano della acquisizione di parere dell'ENEL, ignorano del tutto la posizione regionale nella specifica materia;

4.1. — Si è costituito nei tre giudizi, opponendosi a tutte le impugnative, il Presidente del consiglio dei ministri;

In via preliminare e con riferimento a tutti i ricorsi, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che la legge n. 9 del 1991 è stata emanata per dare attuazione ad un piano di interesse nazionale, qual'è il nuovo piano energetico, destinato a far fronte alle note carenze di energia e all'esigenza di ridurre i consumi sia a fini ambientali che a fini finanziari, mediante lo sviluppo delle fonti nazionali esistenti e la creazione e lo sviluppo di fonti alternative;

A fronte di un siffatto intervento che contempla la realtà nazionale, al di là ed oltre le situazioni locali e contingenti, le competenze legislative delle province autonome e della regione Valle d'Aosta, sia di tipo primario, che secondario, che integrativo (come nel caso della Valle d'Aosta) nelle diverse materie distintamente invocate (miniere, acque pubbliche ad uso idroelettrico, ed altre ancora) o devono necessariamente cedere in vista di un superiore interesse nazionale o non sono addirittura compromesse, sia perché attinenti a materie diverse sia perché comunque lo Stato mantiene il potere di legiferare per la tutela di interessi generali, dettando norme di indirizzo a carattere programmatico cui anche le regioni a statuto speciale e le province autonome devono attenersi;

4.2. — In particolare la difesa dello Stato contesta la fondatezza del ricorso della provincia autonoma di Trento, osservando in primo luogo che la materia dello sviluppo e della razionalizzazione energetica non rientra tra quelle di competenza provinciale ed il fatto che essa possa incidere in settori riservati alla provincia, quale quello delle «miniere», invocato nella impugnativa e previsto dagli artt. 8, n. 14, e 16, dello statuto, non significa che sia stata invasa una competenza provinciale; in secondo luogo ricorda che, comunque, la potestà legislativa primaria della provincia è subordinata al rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e che la legge statale in esame è, nel suo complesso, un atto di indirizzo generale a valore programmatico che la provincia è tenuta a rispettare;

Quanto all'impugnativa, riferita in via cautelativa all'art. 9 della legge, l'Avvocatura generale dello Stato ne sostiene la inammissibilità per evidente carenza di interesse, non essendo stato previsto nella norma il rilascio delle concessioni di coltivazione di idrocarburi da parte di alcuna autorità statale;

4.3. — Difese analoghe vengono svolte nei confronti del ricorso della provincia autonoma di Bolzano per quanto attiene all'impugnativa degli artt. 3, primo e terzo comma, 5, primo comma, 6, primo comma, e 9, pur censurati per violazione di parametri costituzionali in parte diversi da quelli invocati nel ricorso della provincia autonoma di Trento (e cioè l'art. 8, nn. 6, 14, 16 e 17, dello statuto, nelle materie della tutela del paesaggio, delle miniere, dell'alpicoltura e parchi, dei lavori pubblici);

In relazione, poi, alle censure riferite agli artt. 16 e 17, secondo comma, lett. b), della legge, la difesa dello Stato precisa che le disposizioni impugnate attengono alla materia delle fonti di energia in senso stretto, certamente non di competenza provinciale, disciplinando la lavorazione e il deposito di oli minerali con norme meramente strumentali che non incidono direttamente sulle competenze riservate alla provincia;

Quanto, infine, all'art. 20, ottavo comma, della legge, anch'esso impugnato dalla provincia autonoma di Bolzano, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che la norma non solo riguarda la materia delle concessioni di grande derivazione idroelettrica, non compresa tra quelle riservate alla competenza provinciale dall'art. 9, n. 9, dello statuto, ma comunque dispone in tema di autoproduttori di energia senza limitare le aspettative della provincia, salvaguardate dall'ultima parte della norma;

4.4. — Con riferimento, poi, al ricorso della regione autonoma Valle d'Aosta, la difesa dello Stato, oltre a rilevarne in via implicita l'inammissibilità per la genericità di alcuni motivi, ne sostiene comunque la infondatezza perché le competenze regionali che si assumono violate, in tema di «disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico» (art. 3, lett. d), dello statuto), e di «disciplina della utilizzazione delle miniere» (art. 3, lett. e), dello statuto), sono di tipo integrativo e di attuazione delle leggi della Repubblica per adattare alle condizioni regionali. Lo Stato, in concreto, ha esercitato il potere di legiferare in sede primaria e di prevedere norme regolamentari generali in tema di procedure in una materia che è rimasta nella sua sfera, senza alcuna invasione di competenze regionali;

In particolare, poi, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che l'art. 3 della Costituzione è invocato in modo non pertinente, perché la regione assume una parità di trattamento in relazione a situazioni che comunque sono differenziate;

Infine, in riferimento alla parte del ricorso con cui si impugnano le norme sugli autoproduttori e sulle imprese elettriche degli enti locali (indicate dalla ricorrente come «artt. 20 e ss.) e relativamente alle quali viene censurata la parte attinente la durata delle concessioni idroelettriche e le prelezioni su di esse, la difesa dello Stato ribadisce che i diritti e le spettanze regionali, di cui agli artt. 7 e 8 dello statuto, cedono di fronte all'intendimento dello Stato di far oggetto, le acque, di un piano di interesse nazionale (cfr. art. 7, ultimo comma, dello statuto), qual'è il nuovo piano energetico;

5.1. — In prossimità dell'udienza di discussione, hanno presentato memorie la provincia autonoma di Bolzano e la regione autonoma Valle d'Aosta nonché la difesa dello Stato, quest'ultima in relazione a tutti e tre i ricorsi;

5.2. — La provincia autonoma di Bolzano contesta, in via preliminare, l'affermazione dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui la legge impugnata (n. 9 cit.) sarebbe un «atto di indirizzo generale a valore programmatico» cui la provincia dovrebbe attenersi, e nega la sussistenza nell'ordinamento di «leggi di indirizzo» alla stregua della giurisprudenza costituzionale, per la quale la funzione statale di indirizzo non costituisce un limite «ulteriore» all'autonomia, bensì la «pura espressione» dei limiti positivi fissati da norme costituzionali nei confronti delle potestà legislative (esclusive o concorrenti) e amministrative, regionali e provinciali. In concreto la normativa legislativa, in quanto «attuativa» di un preesistente programma, non è riconducibile nell'ambito dei limiti positivi di cui sopra;

In ordine alle singole norme impugnate, poi, la provincia autonoma di Bolzano ribadisce, ampliandole, le tesi svolte nel ricorso;

5.3. — La regione Valle d'Aosta nella sua memoria contesta la tesi avversaria secondo cui, a fronte della competenza spettante, di tipo «integrativo e di attuazione», nelle materie disciplinate dalla legge impugnata (utilizzo delle acque pubbliche ad uso idroelettrico e delle miniere), lo Stato avrebbe legittimamente esercitato il potere di legiferare in sede primaria, prevedendo norme regolamentari disciplinanti le procedure in una materia che è rimasta nella sua sfera. Viceversa, ad avviso della regione, è proprio il tipo particolare di competenza attribuitale (di attuare e integrare le leggi dello Stato) che non consente che tale potere attuativo spetti anche allo Stato fino alla integrale compressione delle competenze statutarie di quel tipo. Nemmeno è sostenibile la tesi che l'espropriazione delle competenze regionali si fonderebbe sulla previsione dell'ultimo comma dell'art. 7 statuto, che riserva allo Stato ogni competenza in materia di acque quando queste siano oggetto di un piano nazionale, perché tale rilievo non avrebbe

comunque senso per i diversi settori delle miniere (per il quale non vi è analogia riserva), e dall'autoproduzione, che non può concepirsi come oggetto di un piano di interesse nazionale a causa della marginalità del fenomeno. Inoltre, pur in presenza di un piano nazionale, non è incompatibile che le sue finalità siano perseguite facendo salve le attribuzioni regionali, specie quando, come nel caso dello statuto valdostano, è previsto un apposito comitato paritetico (art. 8, terzo comma, statuto) cui compete l'elaborazione del piano generale di utilizzazione delle acque nel territorio regionale.

5.4. — Nella sua memoria l'Avvocatura generale dello Stato amplia ulteriormente le considerazioni espresse negli atti di costituzione;

6. — Sempre in prossimità dell'udienza di discussione, ma comunque tardivamente, la Soc. Edison ha depositato due atti di intervento, di analogo contenuto, nei giudizi promossi avverso la legge n. 9 del 1991 con i ricorsi della provincia autonoma di Bolzano e della regione Valle d'Aosta (reg. ric. nn. 5 e 8 del 1991) ed ha chiesto, in via preliminare, che la Corte ne dichiari l'ammissibilità invocando l'art. 24 della Costituzione e il rispetto del principio del contraddittorio;

Negli atti di intervento si sostiene che la legge impugnata, in quanto strumento attuativo del PEN, e per le finalità che le sono proprie, risponde ad un preciso interesse nazionale che si pone come limite all'esercizio di competenze legislative, regionali o provinciali (di qualunque tipo), in quanto tale interesse è per sua natura stringente e infrazionabile;

La normativa secondaria, a cui rinviano alcune norme della legge impugnata, è anch'essa giustificata dall'imprescindibile esigenza che gli interventi previsti rispondano a criteri di unitarietà, con conseguente riconoscimento della competenza statale a porre i principi e i criteri generali nonché le modalità tecniche, affinché la concreta attuazione del PEN consenta il perseguimento degli scopi che la politica energetica del paese si è prefissi e che non possono essere raggiunti frazionando i momenti decisionali a livello locale;

Considerato in diritto

1. — Le province autonome di Trento e di Bolzano e la regione autonoma della Valle d'Aosta hanno impugnato varie disposizioni della legge 9 gennaio 1991 n. 9, recante norme per l'attuazione del nuovo piano energetico nazionale, reputandole lesive di proprie competenze nelle varie materie oggetto della disciplina;

In particolare le due province autonome hanno denunciato gli articoli 3, primo e terzo comma, 5, primo comma, 6, primo comma, e, in via cautelativa, l'art. 9 della legge, che concernono interventi nel settore degli idrocarburi, per contrasto con gli artt. 8, n. 14, e 16 dello statuto speciale di autonomia, anche in relazione alle norme di attuazione (art. 1 d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, come integrato dall'art. 1 d.P.R. 15 luglio 1988, n. 300), ed inoltre (la sola provincia di Bolzano) per violazione dell'art. 8, nn. 6, 16 e 17, del medesimo statuto;

La provincia di Bolzano ha impugnato, altresì, gli artt. 16 e 17, secondo comma, lett. b), della legge, che dettano norme in materia di impianti di oli minerali, per contrasto con gli artt. 8, nn. 5, 6, 17, e 9, nn. 3, 8, dello statuto, nonché l'art. 20, ottavo comma, della legge, in tema di concessioni idroelettriche, in riferimento agli artt. 8, n. 19, 9, n. 9, 12, 13, 104, primo comma, e 107 dello statuto, e alle norme di attuazione dettate dall'art. 11 del d.P.R. n. 381 del 1974 e dal d.P.R. n. 235 del 1977;

In relazione ad alcune di tali norme la ricorrente provincia di Bolzano ha formulato sia censure in via principale che censure in via subordinata, che verranno illustrate in prosieguo;

La regione autonoma della Valle d'Aosta, dal canto suo, ha censurato, anzitutto, l'art. 1 della legge, per violazione degli artt. 3, lett. d, 5, 7 e 8 dello statuto regionale e dell'art. 3 della Costituzione; ha denunciato poi gli artt. «3 e ss.» (così indicati nel ricorso) per contrasto con gli artt. 11 e 2, lett. q, dello statuto, ed altresì gli art. 20, ottavo comma, e 24 della legge, in riferimento agli artt. 7 e 8 dello statuto e all'art. 2 del d.P.R. 27 dicembre 1985, n. 1142;

2. — Poiché i ricorsi coinvolgono tutti questioni coincidenti o connesse, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia;

3.1. — Preliminarmente devono essere dichiarati inammissibili, in quanto in ogni caso tardivi, gli «atti di intervento» depositati nella cancelleria di questa Corte il 2 ottobre 1991 dalla Edison s.p.a. in relazione ai giudizi promossi con i ricorsi della provincia autonoma di Bolzano (reg. ric. n. 5 del 1991) e della regione autonoma Valle d'Aosta (reg. ric. n. 8 del 1991);

3.2. — Sempre in via preliminare deve, poi, essere esaminata l'eccezione, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato nei confronti del ricorso della regione autonoma Valle d'Aosta, di cui ha sostenuto l'inammissibilità per genericità delle censure proposte;

Osserva in proposito la Corte che l'eventuale fondatezza dell'eccezione in relazione ad alcune delle censure, secondo quanto potrebbe risultare in occasione dell'esame di ciascuna delle questioni sollevate, non può dar luogo all'inammissibilità dell'impugnativa nel suo complesso, dato che, come si rileverà in prosieguo, per altre di esse è possibile individuare il contenuto e gli specifici profili;

4. — Per un più completo inquadramento delle questioni da esaminare, sembra opportuno premettere che la legge 9 gennaio 1991, n. 9, come risulta dalla relazione illustrativa del disegno di legge governativo e dai lavori parlamentari, è stata emanata per dare attuazione al nuovo piano energetico nazionale (in seguito denominato PEN), predisponendo una serie di strumenti tali da assicurare interventi pubblici idonei e coerenti con gli indirizzi programmatici e finalizzati non più a misure settoriali sulle singole materie prime, bensì ad una gestione globale ed integrata delle risorse energetiche sul territorio;

Nel riferirsi sia ai problemi di tutela ambientale, sia allo sviluppo socio-economico del paese, sia infine ai nuovi indirizzi comunitari di politica energetica, la legge in argomento ha dettato norme relative alla semplificazione ed alla accelerazione delle procedure autorizzatorie per le centrali idroelettriche e gli elettrodotti; alla regolamentazione della ricerca e della coltivazione degli idrocarburi nazionali e della geotermia, definiti settori di importanza strategica; alla lavorazione di oli minerali e alle connesse procedure autorizzatorie e concessorie; alle scorte di riserva di prodotti petroliferi; alla promozione dell'autoproduzione di energia elettrica, in vista della utilizzazione di tutte le potenzialità della fonte idrica per la produzione di energia; alla produzione e alla circolazione di energia elettrica mediante fonti rinnovabili ed assimilate; alla durata delle concessioni idroelettriche e al diritto di prelazione sulle stesse. Sono infine dettate disposizioni di natura fiscale e finanziaria nonché norme finali in materia di tutela ambientale ed igienico-sanitaria per le attività e gli impianti previsti nella legge stessa;

Una così articolata normativa si presenta nel suo complesso diretta ad offrire una soluzione organica ai problemi relativi al settore dell'energia, nelle sue varie componenti, di indubbia rilevanza per lo sviluppo dell'economia nazionale a causa della insufficienza dei rifornimenti e della dipendenza dall'approvvigionamento estero;

La prima e generale constatazione che può formularsi, in relazione alle questioni oggetto dei presenti giudizi, è perciò che la legge n. 9 del 1991, della quale alcune disposizioni interferiscono anche su materie di competenza regionale o provinciale, è diretta a soddisfare un interesse nazionale, di carattere generale, avente riflessi anche nei rapporti con l'estero, la cui preminenza è stata ritenuta tale da richiedere una disciplina di carattere unitario. Il che giustifica l'intervento del legislatore statale idoneo a far sì che i numerosi aspetti del problema possano adeguatamente essere considerati nella loro complessità, onde pervenire a soluzioni idonee ad assicurare l'equilibrio dello sviluppo economico e sociale del paese;

Pur dovendosi per tali ragioni giustificare che leggi dello Stato interferiscano in materie spettanti alle regioni, tuttavia, in sede di scrutinio di costituzionalità, l'indagine su leggi del genere deve essere condotta in modo particolarmente accurato (sent. n. 177 del 1988), dovendosi di volta in volta verificare se l'intervento del legislatore statale risulti strettamente correlato all'esigenza di soddisfare l'interesse nazionale ritenuto preminente e se le singole disposizioni impugnate costituiscano strumenti necessari e non esorbitanti in relazione agli scopi da perseguire (sent. n. 633 del 1988);

5.1. — La regione autonoma Valle d'Aosta ha impugnato l'art. 1 della legge, il quale prevede che, con successivo decreto del Presidente della Repubblica, siano emanate norme dirette a disciplinare le procedure per le concessioni di derivazioni di acqua destinate alla produzione di energia elettrica e per l'autorizzazione alla costruzione di elettrodotti. Ad avviso della ricorrente, tale disposizione, omettendo di riconoscere la speciale posizione della regione, quale sub-concessionaria delle acque pubbliche esistenti nel proprio territorio, lederebbe la competenza di tipo «concorrente» della regione riconosciuta dallo statuto in materia di «utilizzo delle acque pubbliche ad uso idroelettrico» (art. 3, lett. d) e violerebbe altresì le altre previsioni statutarie che prevedono: il trasferimento al demanio regionale delle «acque pubbliche in uso di irrigazione e potabile» (art. 5, ultimo comma); la concessione alla regione delle altre acque pubbliche, escluse quelle già oggetto di uso o di concessione ad una certa data; il subentro della regione medesima alle concessioni esistenti, una volta scadute (art. 7) o non utilizzate; il divieto per la regione di cedere dette ultime concessioni e la facoltà invece di sub-concederle, secondo un piano generale da stabilirsi da un comitato misto composto di rappresentanti statali e regionali (art. 8);

5.2. — La questione non è fondata in riferimento a nessuno dei parametri statuari invocati;

In primo luogo non è ravvisabile il dedotto contrasto tra la norma impugnata e l'art. 3, lett. d), dello statuto regionale, perchè, qualunque sia il tipo di competenza di cui la regione è titolare in materia di «disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico», la previsione contenuta nell'art. 1 della legge è fondata sull'interesse nazionale connesso all'attuazione del PEN, da realizzarsi in modo unitario attraverso interventi coordinati in tutto il territorio del paese; rispondendo così la norma impugnata ad un siffatto interesse, essa si pone come limite legittimo all'esercizio delle competenze regionali e, nella specie, ai diritti e ai poteri vantati dalla regione Valla d'Aosta (sentenza n. 13 del 1964);

Nell'ipotesi in esame nessun dubbio può esservi che si sia in presenza di un piano di interesse nazionale: il piano energetico nazionale, appunto, per l'attuazione del quale la norma impugnata assolve una funzione strumentale, là dove dispone che nell'emanando regolamento si preveda che il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato autorizzi la costruzione dell'impianto idroelettrico solo dopo averne verificato la potenzialità, oltretutto la necessità di energia elettrica che l'impianto da realizzare è destinato a soddisfare, nonché la compatibilità con le previsioni del piano energetico nazionale ed altresì dei piani di bacino previsti dalla legge per la difesa del suolo (legge 18 maggio 1989, n. 183) predisposti dagli appositi comitati;

La stessa norma censurata, poi, oltre a recare altre disposizioni dirette allo snellimento e alla semplificazione delle procedure, affida al regolamento di prevedere altresì che il ministro responsabile sia tenuto a redigere la mappa degli impianti per la produzione di energia idroelettrica e del relativo bacino di utenza e ad aggiornarla annualmente. E tali puntuali adempimenti, concernenti specificamente il settore delle acque, sono direttamente finalizzati alla concreta realizzazione della politica energetica nazionale, ossia del sistema degli interventi preordinati al reperimento, all'approvvigionamento e alla gestione delle risorse energetiche (sent. 183 del 1987), tra le quali va annoverata l'energia idroelettrica, mediante le previsioni di un piano che, per le finalità che intende perseguire, deve rispondere all'interesse nazionale e, quindi, suppone una prospettiva unitaria;

5.3. — Privo di fondamento, poi, è il riferimento all'art. 5, ultimo comma, dello statuto, che disciplina il trasferimento al demanio regionale delle «acque pubbliche in uso di irrigazione e potabile», poichè quelle oggetto della normativa impugnata sono le acque destinate alla produzione di energia elettrica. In relazione ad esse, già questa Corte ha avuto modo di chiarire che, in seguito alla riforma del settore dell'energia elettrica realizzata dalla legge di nazionalizzazione delle imprese produttrici di energia elettrica (legge 6 dicembre 1962, n. 1643), le acque, a quel fine destinate e nei limiti di tale uso, si sottraggono all'esercizio di diritti o poteri incompatibili da parte della regione (sent. n. 13 del 1964 cit.), con la conseguenza che quelle acque sono state disciplinate con un regime speciale ad opera dell'avvenuta nazionalizzazione, che ha operato come condizione derogatoria alla concessione delle acque alla regione a norma dell'ultimo comma dell'art. 7 dello statuto, regime che deve intendersi vigente fino a che permanga la destinazione delle acque alla produzione di energia elettrica;

In tale contesto la norma impugnata, in quanto volta a disciplinare le concessioni di derivazione di acqua per la produzione di energia elettrica, assume a proprio presupposto appunto la permanenza di quella destinazione e ciò porta ad escludere la competenza regionale;

5.4. — L'articolata censura della ricorrente, in conclusione, cede di fronte all'ultimo comma dell'art. 7 dello statuto regionale, a termini del quale la concessione delle acque pubbliche esistenti nella regione è «subordinata, in ogni caso, alla condizione che lo Stato non intenda fare oggetto le acque di un piano di interesse nazionale»;

Tale essendo il piano energetico, deve escludersi che le acque interessate dagli impianti idroelettrici, disciplinati nell'art. 1 impugnato, possano ricadere nell'ambito di concessioni alla regione, con conseguente impossibilità di riconoscerle i poteri e le competenze rivendicati;

Non è quindi conferente il riferimento al comitato misto, di cui all'art. 8 delle norme statutarie, poichè i compiti di quell'organo — che nel ricorso si assume essere compromessi o disattesi dalla previsione impugnata — attengono esclusivamente all'utilizzazione delle acque date in concessione alla regione, il che nella specie non può avvenire per effetto, come già detto, della deroga di cui all'ultimo comma dell'art. 7 del medesimo statuto;

L'art. 1 della legge in esame si sottrae, quindi, a tutte le censure formulate in riferimento alle norme dello statuto regionale, per essere la materia oggetto della disciplina esclusa dalla competenza regionale; fatta salva, ovviamente, la possibilità per la regione di far valere le proprie ragioni nei confronti delle norme regolamentari in concreto emanate, ove da esse possano ipotizzarsi eventuali lesioni di competenze regionali;

6. — L'art. 1 citato è denunciato dalla regione Valle d'Aosta anche per violazione dell'art. 3 della Costituzione, perchè, ad avviso della ricorrente, mentre altre norme della legge impugnata (e precisamente quelle in materia di idrocarburi) prevedono che i provvedimenti da esse indicati siano adottati «sentita la regione... territorialmente competente», ciò non è stato previsto per la materia degli impianti idroelettrici;

La censura è inammissibile: impugnando, difatti, la norma per la mancata previsione della consultazione della regione in vista dell'adozione del provvedimento da essa disciplinato, consultazione invece prevista relativamente ad altre situazioni regolate dalla legge, la ricorrente non lamenta l'invasione di proprie competenze, non essendo possibile sostenere che la legge dello Stato, una volta che abbia previsto di acquisire il parere della regione per alcuni procedimenti, sia tenuta solo per tale ragione ad estendere la previsione a tutti i procedimenti disciplinati dalla legge stessa se ciò non sia imposto da precisi parametri statutari;

7.1. — Le questioni di legittimità costituzionale, che le province autonome di Trento e di Bolzano hanno, ciascuna per proprio conto, sollevato nei confronti degli artt. 3, primo e terzo comma, 5, primo comma, 6, primo comma, e, in via cautelativa, dell'art. 9 della legge impugnata, sono in larga parte simili e quindi possono essere trattate congiuntamente;

Le norme contenute nei primi tre articoli indicati prevedono che i permessi di prospezione e ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi siano rilasciati dal «ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito il comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia e la regione e la provincia autonoma di Trento e di Bolzano, territorialmente interessata», di concerto anche con altri ministri di settore. L'art. 9 disciplina invece il rilascio della concessione di coltivazione del giacimento una volta scoperto, senza peraltro indicare l'autorità competente, il che ha indotto le ricorrenti a formulare la censura nei confronti di tale articolo in via cautelativa, nell'ipotesi in cui la disposizione vada interpretata nel senso di attribuire potestà all'autorità statale;

Entrambe le ricorrenti sostengono che le norme impugnate riguardino materie provinciali e che la prevista attribuzione di competenza statale, con il riconoscimento alle province autonome di un ruolo meramente consultivo, contrasti con le norme statutarie che attribuiscono alle province autonome competenze di tipo esclusivo in materia di «miniere» (art. 8, n. 14) e (come si sostiene nel ricorso della provincia di Trento) comporti l'invasione delle corrispondenti funzioni amministrative (art. 16) nonché (come sostiene la provincia di Bolzano) la lesione di competenze, sempre di tipo esclusivo, in materia di tutela del paesaggio (art. 8, n. 6), di apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna (art. 8, n. 16) e di lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, n. 17);

Analoghe sono le censure proposte dalla regione autonoma della Valle d'Aosta nei confronti delle medesime norme, le quali ignorerebbero la posizione e le attribuzioni regionali, spettanti in base all'art. 11 dello statuto, in materia di miniere e comunque interferirebbero con la competenza legislativa regionale in materia di tutela del paesaggio (art. 2 lett. q);

7.2 — In relazione alle eccezioni formulate dall'Avvocatura generale dello Stato in ordine alle censure della Valle d'Aosta, illustrate nel punto precedente, deve osservarsi che, se è vero che nel ricorso manca un puntuale riferimento alle norme impugnate, essendo esse indicate negli «artt. 3 e seguenti», tuttavia dal contenuto della censura è possibile individuarle in quelle «in materia di ricerca e coltivazione degli idrocarburi». Quindi l'eccezione di inammissibilità deve essere disattesa;

Quanto poi ad analoga eccezione sollevata nei confronti di tutti e tre i ricorsi, per la parte in cui essi, proponendo l'impugnativa nei confronti dell'art. 9 della legge (anch'esso oggetto delle censure illustrate nel punto precedente), dichiarano di farlo in via «cautelativa», cioè solo per l'eventualità che tale articolo sia attributivo di competenze allo Stato, deve ritenersi che, una volta che dalla sua interpretazione sia possibile pervenire alla conclusione che esso attribuisca competenza allo Stato — indagine che deve essere appunto compiuta in questa sede — viene meno il dubbio interpretativo e, quindi, la censura diviene effettiva dovendo essere esaminata muovendo da questo presupposto;

Orbene, in base ai richiami contenuti nell'art. 9 citato ad altre fonti legislative, (artt. 18, 27, commi quarto, quinto e sesto, e 29 della legge 21 luglio 1967, n. 613 e art. 12 della legge 30 luglio 1990, n. 221) si deve ritenere che esso abbia inteso conferire il potere di rilascio della concessione di coltivazione del giacimento al ministro dell'industria;

Le disposizioni legislative richiamate, infatti, contengono varie norme che riconoscono al ministro in questione la competenza ad adottare provvedimenti in materia, quali l'autorizzazione alla cessione della quota di uno dei contitolari della concessione, il rilascio del permesso di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, la proroga di dette concessioni, ed inoltre la verifica del possesso di determinati requisiti in capo al soggetto rappresentante nonché l'autorizzazione alla cessione di quote e la dichiarazione di decadenza nel caso di contitolarità del permesso di ricerca e di coltivazione di miniere);

Una volta che l'art. 9 è interpretato nei sensi anzidetti, devono essere respinte le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato: dovendosi difatti riconoscere la sussistenza del presupposto da cui muovono le censure, esse possono essere prese in esame sotto il denunciato profilo di invasività di competenze regionali o provinciali;

7.3. — Il nucleo essenziale delle censure delle province autonome, riferite agli artt. 3, 5, 6 e 9 della legge, sta nella denunciata compressione di competenze esclusive provinciali derivante dalla prevista attribuzione di poteri all'autorità centrale in tema di rilascio dei permessi di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, a fronte dei quali le province autonome sarebbero relegate ad un ruolo meramente consultivo — del tutto parificato a quello riconosciuto alle regioni a statuto ordinario, prive di competenza costituzionalmente garantita nel campo delle miniere — tale da non compensarle della sottrazione delle competenze costituzionalmente garantite, posto che il «parere» non può ritenersi «strumento idoneo» a giustificare tale sottrazione;

Le questioni così riassunte sono fondate;

Le ricorrenti, pur riconoscendo la potestà primaria dello Stato nella pianificazione dell'energia e quindi non contestando che la legge dello Stato abbia dettato la normativa necessaria per rendere attuabili le previsioni programmatiche del piano energetico, lamentano tuttavia l'insufficienza della previsione del solo loro parere per compensare la sottrazione di competenze amministrative di tipo gestionale ed attuativo;

Al riguardo deve considerarsi che nella previsione normativa la valutazione degli interessi e delle esigenze delle autonomie provinciali e regionali non è stata del tutto omessa, essendosi riconosciuto (anche) alle province autonome il potere di esprimersi in ordine agli adottandi provvedimenti abilitativi, il cui rilascio è stato comunque riservato all'autorità centrale. Tale disciplina, per come formulata, si presta però alle censure delle ricorrenti, rivelandosi inadeguata alla considerazione del ruolo delle autonomie speciali, là dove non riserva un maggior peso alle province autonome titolari della competenza legislativa esclusiva e delle connesse funzioni amministrative, in particolare nel settore delle miniere, nel cui ambito gli idrocarburi sono ricompresi quali una delle materie prime energetiche;

È infatti pacifico che l'attribuzione comporta anche la potestà di dettare una disciplina pubblicistica della ricerca e della coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi e tale potestà deve essere adeguatamente considerata quando, in vista del preminente interesse nazionale, lo Stato vada ad incidere su di essa;

Non può perciò in questi casi riconoscersi alle autonomie speciali soltanto un ruolo consultivo, di per sé insufficiente alla tutela dell'autonomia differenziata di cui le Province sono espressione, bensì un ruolo di maggiore intensità, del che del resto ci si è resi conto anche nel corso dei lavori parlamentari, e che la Corte ha più volte (sentt. nn. 351 e 21 del 1991, 337 del 1989, 747 del 1988) indicato come necessario, nell'ambito della leale collaborazione che deve presiedere ai rapporti tra livelli diversi di governo, quando gli interventi ipotizzati coinvolgano interessi comuni;

La normativa impugnata è pertanto illegittima in quanto non prevede che le funzioni statali si esplicino previa intesa con le province autonome. Detta intesa, peraltro, non può essere concepita nel senso «che il mancato raggiungimento di essa sia di ostacolo insuperabile alla conclusione» dei procedimenti amministrativi, proprio in considerazione della necessità di soddisfare i preminenti interessi connessi all'attuazione del PEN e quindi alla ricerca e allo sfruttamento ottimale di una materia prima energetica, quale gli idrocarburi;

Come già affermato da questa Corte in casi analoghi (sent. n. 21 del 1991 cit.) è pertanto necessario che in sede di rilascio dei ricordati provvedimenti, l'autorità statale si attivi per promuovere la necessaria fase di contatto con le autonomie, nel rispetto delle loro esigenze da valutarsi proprio nel quadro di una leale collaborazione, «fermo restando, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, l'ulteriore corso del procedimento»;

Una volta pervenuti a queste conclusioni per quel che riguarda le competenze in materia di miniere, discende come naturale conseguenza che, nelle ipotesi in cui le attività degli organi dello Stato dovessero interferire con altre materie di spettanza regionale, relative cioè agli altri parametri statuari invocati, l'intesa nei sensi anzidetti dovrà riguardare anche gli interessi connessi a tali materie;

7.4. — Alle medesime conclusioni deve pervenirsi anche per quel che concerne il ricorso della regione Valle d'Aosta, nella parte in cui si rivolge agli stessi articoli indicati nel punto precedente;

In proposito, difatti, le censure della ricorrente, che contesta in radice l'attribuzione allo Stato delle specifiche competenze previste dalle norme indicate, non possono accogliersi nella loro portata radicale, perché le contestate funzioni statali sono attribuite, come si è rilevato in precedenza, in ragione dell'interesse nazionale connesso all'attuazione del PEN. Esse possono, tuttavia, essere condivise in senso più riduttivo, in quanto cioè la ricorrente implicitamente si duole comunque della mancata considerazione in modo adeguato delle proprie competenze. In questo senso la censura è fondata, essendo le norme impugnate illegittime in quanto non prevedono lo strumento dell'intesa, sia pur concepita nei sensi innanzi precisati (v. punto 7.3) relativamente alle province autonome;

8.1. — La sola provincia di Bolzano impugna gli artt. 16 e 17, secondo comma, lett. b), della legge, sostenendo che avrebbero inciso sulle competenze provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, lavori pubblici (art. 8, nn. 5, 6 e 17 dello statuto), commercio e incremento della produzione industriale (art. 9, nn. 3 e 8 dello statuto);

La prima delle norme impugnature stabilisce che sono soggette a concessione da parte del ministro dell'industria, «sentita la regione interessata», la costruzione e la gestione di stabilimenti e impianti per la lavorazione di oli minerali, di installazioni di gas naturale liquefatto, di depositi di oli minerali o di gas naturale liquefatto che raggiungano determinate dimensioni, nonché di opere connesse allo stoccaggio di detti prodotti; stabilisce, altresì, che sono soggette ad autorizzazione ministeriale la costruzione e la gestione di nuovi impianti che non amplino la capacità di lavorazione di oli minerali, di nuovi serbatoi di stoccaggio di oli minerali annessi agli stabilimenti, nonché di opere connesse;

L'art. 17 (di cui è impugnata solo la lett. *b* del secondo comma), prevede l'emanazione, nelle materie oggetto del precedente art. 16, di un regolamento governativo ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, e detta, nel contempo, principi e criteri cui dovrà attenersi l'emanando atto normativo, tra cui, in particolare quello di «fissare termini perentori, entro i quali ciascuna autorità, compresa la regione interessata, dovrà adottare gli atti procedurali di propria competenza, trascorsi i quali gli atti stessi si intendono adottati in senso favorevole» (secondo comma, lettera *b*);

La provincia ricorrente sostiene l'invasione in tal modo delle proprie competenze, specie per quanto concerne le concessioni edilizie relative alla costruzione degli stabilimenti, e, in subordine, riconoscendo che nella materia possono concorrere competenze statali e competenze provinciali, afferma la necessità di cooperazione tra i due enti attraverso lo strumento dell'intesa, il solo che sia idoneo a salvaguardare la competenza provinciale;

8.2. — Le censure sono inammissibili per carenza di interesse della ricorrente, perchè nei due articoli indicati si fa espresso riferimento alla «regione interessata», senza fare menzione delle province autonome, diversamente da altri articoli della stessa legge in cui queste sono, di volta in volta, espressamente contemplate. Ciò, nel contesto normativo in cui gli articoli suddetti sono collocati, induce ad escludere le province stesse dal loro ambito di applicazione. Non vi è quindi alcuna interferenza nelle materie di spettanza della provincia ricorrente, che rimangono pertanto soggette alla disciplina provinciale, se prevista dallo statuto;

In ogni caso rimane fermo che, qualora la potestà regolamentare fosse esercitata da parte dello Stato in modo da invadere le competenze della provincia autonoma di Bolzano, questa potrà avvalersi dei normali mezzi di difesa delle proprie attribuzioni;

9.1. — La questione relativa all'art. 20, ottavo comma, della legge è stata sollevata dalla provincia autonoma di Bolzano, oltre che dalla regione autonoma della Valle d'Aosta di cui si tratterà in seguito;

In ordine ad essa va preliminarmente osservato che la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 24, primo comma, della legge 25 agosto 1991 n. 282 (Riforma dell'ENEA), ma nel contempo è stata riformulata dal secondo comma dello stesso articolo 24, con un contenuto sostanzialmente identico, che sostituisce la disposizione impugnata con i ricorsi in epigrafe; ciò consente di esaminare le censure nel merito, pur se formalmente proposte nei confronti della disposizione sostituita;

La norma impugnata prevede che la durata delle concessioni idroelettriche in atto, nei casi in cui l'ENEL rinunci alla facoltà di subentro alla loro scadenza, sia prolungata, su istanza del concessionario e sentito l'ENEL, con provvedimento dell'autorità statale;

Ad avviso della provincia autonoma di Bolzano, siffatta disciplina sarebbe lesiva delle competenze provinciali in materia di servizi pubblici (art. 8, n. 19, dello statuto) e di utilizzazione di acque pubbliche (art. 9, n. 9 dello statuto), ma soprattutto si porrebbe in contrasto con gli artt. 12 e 13 delle norme statutarie e le relative norme di attuazione (d.P.R. n. 381 del 1974 - art. 11; d.P.R. n. 235 del 1977) sotto vari profili: *a*) innanzi tutto essa disporrebbe una proroga delle concessioni pressochè automatica, sulla base di una semplice istanza dei concessionari, là dove gli artt. 12 e 13 dello statuto disporrebbero una disciplina di particolare favore per il subentro degli enti locali esistenti nell'ambito provinciale nelle preesistenti concessioni, che verrebbe compromesso e addirittura precluso «dalla previsione della proroga delle concessioni (anche delle imprese autoproduttrici); *b*) pur non escludendosi la possibilità di concedere proroghe, certamente alla scadenza gli enti locali dovrebbero poter concorrere con gli autoproduttori (e con l'ENEL), il che è precluso dalla norma impugnata; *c*) non sarebbe comunque garantito il rispetto del ruolo della provincia autonoma, tramite il necessario strumento dell'intesa, in contrasto con l'esplicita previsione dell'art. 13, ultimo comma, dello statuto che fa obbligo allo Stato di procedere alla prevista intesa con la provincia territorialmente interessata;

Inoltre, derogando all'art. 13 dello statuto e alle relative norme di attuazione (d.P.R. nn. 381 del 1974 e 235 del 1977), la disposizione violerebbe altresì gli artt. 104, primo comma, e 107 dello statuto stesso che dettano norme specifiche e diverse per la modifica del citato art. 13 e per l'adozione delle norme di attuazione, previa la consultazione obbligatoria della commissione paritetica all'uopo prevista;

9.2. — Le questioni non sono fondate;

Per quanto riguarda i parametri che la provincia autonoma di Bolzano invoca a sostegno della censura va, anzitutto, precisato che l'art. 13 dello statuto non è conferente alla fattispecie disciplinata dalla norma impugnata, venendo invece in evidenza l'art. 12;

Difatti in virtù del richiamo contenuto nella norma impugnata ad altra fonte legislativa (artt. 1 e 2, comma 2, l. 7 agosto 1982 n. 529), si è in presenza, nella materia da essa disciplinata, dell'ipotesi delle grandi derivazioni idroelettriche. Ebbene, come è stato già precisato da questa Corte (sentenza n. 182 del 1987), le province di Trento e di Bolzano si giovano nella materia *de qua* di una disciplina speciale formata dal concorso degli artt. 12 e 13 dello statuto, che hanno carattere prevalentemente procedimentale, in quanto stabiliscono due procedimenti che si differenziano per il diseguale rilievo che in essi assume la partecipazione della provincia interessata. Infatti come chiarisce la richiamata sentenza, nell'ipotesi di domande di concessione presentate in concorrenza dagli enti locali e dall'ENEL, ovverosia da enti pubblici, si applica l'art. 13, ultimo comma, e quindi la procedura dell'intesa ivi prevista. Si applica invece l'art. 12, che deve «considerarsi regola generale nell'ambito della disciplina speciale» — e quindi il parere, le osservazioni e le opposizioni prendono il posto dell'intesa — nel caso di concorso di domande tra enti pubblici e soggetti privati autoproduttori, nonchè in caso di proroga di concessioni in atto di grandi derivazioni;

Applicando tale sistematica ricostruzione normativa, operata dalla richiamata giurisprudenza, alla fattispecie oggetto della norma impugnata, si ricava che, in presenza di specifiche norme statutarie che disciplinano i rapporti tra lo Stato e le province autonome nel settore delle grandi derivazioni idroelettriche (art. 12 e 13 dello statuto), inconferente è il richiamo, a sostegno della censura, ad altre disposizioni statutarie che regolano diverse materie (artt. 8, n. 19, e 9, n. 9), ovvero dispongono in tema di procedimenti diretti alla modifica di norme dello stesso statuto (art. 104, primo comma, in riferimento all'art. 13) non applicabili al caso specifico, o all'adozione delle occorrenti norme di attuazione (art. 107 dello statuto);

Quanto infine all'indicazione di queste ultime norme, quali ulteriore ed autonomo parametro di riferimento, a prescindere da ogni valutazione sulla loro idoneità ad essere collocabili, nel sistema delle fonti, sullo stesso piano del corpo normativo di cui sono diretta attuazione (sent. n. 182 del 1987 cit.), va precisato che in ogni caso esse non hanno la forza di innovare alle norme dello statuto; nella specie, l'art. 11 del d.P.R. n. 381 del 1974, pur esplicitando le ipotesi di scadenza, decadenza e rinuncia delle concessioni (ultra e non contra lo statuto), è in sostanza una riproduzione della norma statutaria (art. 13, ult. comma) che, ripetesi, nella specie non è invocabile, e il d.P.R. n. 235 del 1977, richiamato nell'intero testo normativo, non reca disposizioni conferenti con l'oggetto della norma impugnata, che ha riguardo alla proroga delle concessioni di grandi derivazioni;

Per quanto detto, non può accogliersi nemmeno la questione proposta in via subordinata, circa la necessità di una previa intesa, poichè questa è richiesta dallo statuto solo per l'ipotesi disciplinata nell'art. 13, ultimo comma, e non invece nell'art. 12, che è la sola norma parametro di riferimento e che, però, non è nella specie violata, potendo la provincia autonoma esprimere sempre i pareri e formulare le osservazioni e le opposizioni ivi previste;

10.1. — Parimenti infondate sono le questioni proposte dalla regione Valle d'Aosta avverso lo stesso art. 20, ottavo comma, nonchè nei confronti dell'art. 24 della legge, che disciplina il diritto di prelazione sulle concessioni idroelettriche, assumendosi, in relazione ad entrambe le norme impuginate, la lesione «dei diritti e attribuzioni spettanti alla regione in forza degli artt. 7 e 8 del relativo statuto» e la violazione dell'art. 2 delle norme di attuazione adottate con il d.P.R. 27 dicembre 1985 n. 1142;

Nessuno dei parametri invocati può sostenere le censure. Infatti, come già ricordato in precedenza, gli artt. 7 e 8 dello statuto disciplinano il regime delle acque pubbliche esistenti nella regione, prevedendo nel contempo esplicita deroga per l'ipotesi che dette acque siano oggetto di un piano di interesse nazionale (art. 7, ultimo comma); tale è il caso in esame, di fronte al quale la regione non ha titolo per invocare eventuali lesioni del diritto all'uso di acque considerate dal piano energetico nazionale;

La norma di attuazione richiamata (art. 2 d.P.R. n. 1142 del 1985), poi, si limita a precisare che, nell'ambito del trasferimento delle funzioni amministrative alla regione, sono ricomprese quelle concernenti determinate attività nel settore dell'energia, ovviamente esercitabili nei limiti delle norme statutarie e salve le deroghe ivi previste;

10.2. — Sono invece inammissibili gli ulteriori profili di censura, proposti sempre dalla regione Valle d'Aosta avverso gli stessi articoli 20, ottavo comma, e 24, sesto comma, della legge, nell'assunto che le norme impuginate, mentre prevedono l'acquisizione di un parere dell'ENEL, ignorerebbero «la posizione della regione»;

Nessun parametro costituzionale è infatti invocato a sostegno della doglianza che, nella sua genericità, non consente alla Corte la percezione degli esatti termini delle questioni;

10.3. — Egualmente inammissibile è la ulteriore censura riferita all'art. 24, secondo comma, della legge, sostenendosi che la norma «si preoccupa di salvaguardare le competenze delle province autonome di Trento e di

Bolzano» e non conterrebbe invece nessuna «previsione per quanto riguarda la regione ricorrente». Va in proposito ricordato che le regioni ad autonomia speciale possono dolersi della lesione di proprie competenze in relazione alle norme statutarie che fissano i modi e i limiti delle rispettive autonomie, ma non possono invocare regimi di autonomia speciale dettati per altre regioni o per le province autonome.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale, dei seguenti articoli della legge 9 gennaio 1991 n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali):

art. 3, primo e terzo comma, nella parte in cui non prevede che il permesso di prospezione è accordato «d'intesa», nei sensi espressi in motivazione, «con la regione autonoma Valle d'Aosta o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano»;

artt. 5, primo comma, e 6, primo comma, nella parte in cui non prevedono che il permesso di ricerca è accordato «d'intesa», nei sensi espressi in motivazione, «con la regione autonoma Valle d'Aosta o con la provincia autonoma di Trento o di Bolzano»;

art. 9 in quanto non prevede che la concessione di coltivazione sia accordata d'intesa, nei sensi espressi in motivazione, con la regione autonoma Valle d'Aosta o con la provincia autonoma di Trento o di Bolzano;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla regione autonoma Valle d'Aosta con il ricorso in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 17, secondo comma, lett. b) della legge 9 gennaio 1991, n. 9, sollevate dalla provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 8 nn. 5, 6, 17, e 9 nn. 3, 8, dello statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670);

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 20, ottavo comma, e 24, secondo e sesto comma, della legge 9 gennaio 1991 n. 9, sollevate, con il ricorso in epigrafe, dalla regione autonoma Valle d'Aosta in riferimento a nessun parametro costituzionale o statuario;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, sollevata dalla regione autonoma Valle d'Aosta, con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, lett. d), 5, 7 e 8 dello statuto speciale (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4);

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, ottavo comma, della legge 9 gennaio 1991, n. 9, sollevata dalla provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 8 n. 19; 9 n. 9; 12; 13; 104, primo comma; 107 dello statuto speciale, nonché alle norme di attuazione contenute nell'art. 11 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 e nel d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 20, ottavo comma, e 24 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, sollevate dalla regione autonoma Valle d'Aosta, con il ricorso in epigrafe, in riferimento agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e all'art. 2 del d.P.R. 27 dicembre 1985, n. 1142.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 483

Sentenza 18-27 dicembre 1991**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.**

Energia elettrica - Regione autonoma Valle d'Aosta - Province autonome di Trento e Bolzano - Nuovo piano energetico nazionale - Uso razionale dell'energia - CIPE - Attribuzioni - Enti autonomi territoriali - Individuazione dei bacini - Predisposizione dei piani - Intesa con l'ENEA, enti locali e loro aziende - Mancata previsione di un congruo preavviso in ordine all'esercizio dei poteri sostitutivi e di modalità di finanziamento in ordine alla concessione di contributi - Accordi con categorie professionali da parte della provincia di Bolzano - Illegittimità costituzionale - Inammissibilità e non fondatezza.

[Legge 9 gennaio 1991, n. 10, art. 5, primo, secondo e quarto comma, artt. 9, 13, secondo comma, e 38; legge 9 gennaio 1991, n. 10, art. 5, quinto comma, artt. 18, 2, 4, primo, terzo, quarto e quinto comma, e artt. 8, 10, 13, primo comma, e 17].

(Statuto speciale Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5 e 10, 9, n. 9, in riferimento agli artt. 8, nn. 3, 5, 6, 9, 10, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28; all'art. 9, nn. 3, 8, 9, 10 e 11; artt. 12, 13, 14, 15, 16, primo comma, titolo sesto, 104 e 107; misure 30 e 118 pacchetto per l'Alto Adige e articolo unico della legge 21 aprile 1983, n. 127).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 9 gennaio 1991, n. 10 (Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia) promossi con ricorsi della provincia autonoma di Bolzano, della regione autonoma della Valle d'Aosta e della provincia autonoma di Trento notificati il 15 febbraio 1991, depositati in cancelleria il 20, 22 e 25 febbraio 1991 ed iscritti rispettivamente ai nn. 6, 9 e 11 del registro ricorsi 1991;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 1991 il giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la provincia autonoma di Bolzano, Gustavo Romanelli per la regione autonoma della Valle d'Aosta e Valerio Onida per la provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — La legge 9 gennaio 1991, n. 10 (Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia) è stata impugnata, con distinti ricorsi, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dalla regione autonoma Valle d'Aosta, che ne hanno censurato norme, in parte coincidenti e in parte diverse, lamentando la violazione di più parametri costituzionali.

2. — La provincia autonoma di Trento, nella parte espositiva del suo ricorso, ricorda che la legge 29 maggio 1982, n. 308 (Norme sul contenimento dei consumi energetici, lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia e l'esercizio di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi) dettò norme per l'erogazione di contributi e incentivi nel settore specifico, disponendo la delega indistintamente alle regioni e alle province autonome delle relative funzioni amministrative e conferendo alle stesse una potestà legislativa di attuazione; tali disposizioni, peraltro, venivano ad interessare oggetti che la legge stessa riconosceva ricompresi nelle materie di competenza provinciale, avendo fatto espressamente salve, in apposita disposizione, le competenze delle due province autonome.

Avverso quella disciplina fu proposto ricorso dalle stesse province autonome e, nelle more del giudizio, sopravvenne la legge 21 aprile 1983, n. 127 (Salvaguardia della competenza delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di contenimento dei consumi energetici e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia), che espressamente riconosceva le attribuzioni proprie delle due province nello specifico settore, sottraendole così alla disciplina della delega prevista in via generale dalla precedente legge n. 308 del 1982.

La ricorrente ricorda, altresì, che la disciplina della materia è oggi, nel proprio territorio, organicamente contenuta in un testo coordinato delle leggi provinciali che si sono succedute nel tempo (decreto del presidente della giunta provinciale 24 settembre 1986, n. 9-33/Legisl.) oltre che nella legge provinciale 22 dicembre 1980, n. 42.

La legge n. 10 del 1991 avrebbe ora, ad avviso della provincia ricorrente, nuovamente accentrato in capo allo Stato la potestà normativa e gli interventi anche in materie di competenza provinciale, senza più disporre la salvaguardia delle attribuzioni, costituzionalmente garantite, così come aveva provveduto a fare appunto la ricordata legge n. 127 del 1983.

Ciò premesso, e passando al merito delle singole censure, la ricorrente in via cautelativa denuncia l'art. 4, primo, terzo e quinto comma, della legge che, prevedendo la emanazione di regolamenti statali (sia pure «sentite» — ma non in tutti i casi — le regioni e le province autonome), destinati a dettare criteri e norme in settori di materie in tutto o in parte di competenza provinciale, lederebbe le proprie competenze statutarie. Ciò avverrebbe nonostante che l'art. 16, secondo comma, della stessa legge disponga la salvaguardia delle attribuzioni provinciali, poiché tale salvaguardia sarebbe pur sempre limitata dal rispetto delle «prescrizioni tecniche rispondenti ad esigenze di carattere nazionale contenute nella ... legge e nelle direttive del CIPE». Poiché è dubbio se una siffatta disposizione consenta alla provincia di dettare norme anche in deroga ai detti regolamenti statali nelle materie di propria competenza, ovvero se tutte le disposizioni regolamentari statali debbano intendersi quali «prescrizioni tecniche» nel senso di cui sopra, e quindi inderogabili dalla provincia — come può desumersi anche dalla previsione (contenuta nel primo e terzo comma, e non invece nel quinto comma) del parere preventivo della provincia — nell'ipotesi in cui gli artt. 4 e 16, nel loro combinato disposto, debbano interpretarsi nel secondo dei sensi indicati, si avrebbe una palese lesione delle competenze provinciali riconosciute dall'art. 8, nn. 5, 10, 18, 21, dello statuto (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) nelle materie, rispettivamente, dell'urbanistica, dell'edilizia, dei trasporti pubblici di interesse provinciale, nonché degli impianti di interesse agricolo, zootecnico e forestale.

Anche l'art. 5 della legge è oggetto di gravame, là dove prevede che la provincia addivenga ad una «intesa» con l'ENEA, per l'individuazione dei bacini idonei agli interventi di uso razionale dell'energia e di utilizzo delle fonti rinnovabili di energia, ed ad un «coordinamento» con lo stesso ente statale per la predisposizione del relativo piano provinciale. La previsione di siffatte forme anomale di raccordo tra un ente politico territoriale, quale la provincia, e un ente funzionale tecnico, qual'è l'ENEA, sarebbe di per sé lesiva dell'autonomia provinciale, per di più considerando che il quarto comma dello stesso art. 5 prevede il potere sostitutivo del Ministro dell'industria, in caso di inadempimento della provincia trascorsi i termini ivi indicati (180 giorni dall'entrata in vigore della legge), inadempimento che può anche dipendere dalla impossibilità di addivenire all'intesa a causa dell'eventuale disaccordo dell'ENEA.

Inoltre, l'ipotizzato potere sostitutivo non avrebbe i requisiti di legittimità indicati dal giudice delle leggi, sia perché attiene ad un atto di programmazione dal contenuto largamente discrezionale, sia perché è affidato a un singolo ministro su proposta di un organismo tecnico, anziché al Governo, sia infine perché è esercitato senza alcuna previa diffida.

Specifiche censure vengono poi rivolte all'art. 9 della legge, che, disponendo la delega alla provincia in tema di concessione ed erogazione dei contributi previsti dagli artt. 8, 10 e 13, concernenti interventi nell'edilizia e nei settori industriale, artigianale, terziario e agricolo, riproporrebbe un sistema (competenza nella materia allo Stato e delega dell'esercizio delle funzioni alla provincia) già censurato in passato e superato, con l'esplicito riconoscimento della competenza provinciale, dalla ricordata legge n. 127/1983.

La norma impugnata sarebbe pertanto in contrasto con l'art. 8 dello statuto per quanto concerne l'urbanistica (n. 5), l'edilizia (n. 10), l'artigianato (n. 9), le comunicazioni e i trasporti di interesse provinciale (n. 18), il turismo e l'industria alberghiera (n. 20), l'agricoltura (n. 21) e con l'art. 9 dello statuto per quanto attiene al commercio (n. 3), agli esercizi pubblici (n. 7), all'incremento della produzione industriale (n. 8).

Dopo aver ricordato che le varie categorie di contributi richiamate dalla disposizione censurata sono attualmente previste e disciplinate, nel territorio provinciale, dal citato testo unico, e precisamente dagli artt. 3-bis, 3-ter, 3-quater, 3-quinquies e 3-septies, la ricorrente rileva che la disciplina statale è per di più contraddittoria rispetto all'espresso riconoscimento delle competenze della provincia autonoma operato dall'art. 16, secondo comma, della stessa legge n. 10.

Quanto all'art. 18 della legge — nella parte in cui disciplina le modalità di concessione ed erogazione di taluni contributi a favore di soggetti che producono energia elettrica per usi propri o per cederla all'ENEL, e affida ad un decreto ministeriale la fissazione dei criteri di valutazione delle domande di finanziamento — la provincia ricorrente osserva che la disposizione impugnata non differenzia in alcun modo i detti contributi distinguendoli, come invece fa l'art. 14, terzo comma, richiamato nella norma censurata, tra quelli di competenza statale e quelli di competenza

provinciale. Ove pertanto non fosse possibile, in via interpretativa, dare alla norma un significato conforme alle disposizioni che garantiscono l'autonomia della provincia, sarebbe ravvisabile l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 in questione per violazione dell'art. 9, n. 9, dello statuto che attribuisce alla provincia la materia della utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

2. — La provincia autonoma di Bolzano, nel suo ricorso, impugna numerose norme della legge n. 10 del 1991 (e, segnatamente, gli artt. 2, primo comma, 4, primo, terzo, quarto e quinto comma, 8, 9, 10, 13, 17, 18 e 38) per violazione di molteplici parametri costituzionali, svolgendo considerazioni solo in parte coincidenti con quelle contenute nel ricorso dell'altra provincia autonoma.

Ricordato che la materia regolata dalla legge n. 10 è disciplinata, nel territorio provinciale, oltreché da disposizioni del c.d. pacchetto per l'Alto Adige (misure 30 e 118), da specifiche norme statutarie (artt. 12, 13 e 14), dalle relative norme di attuazione (d.P.R. 22 marzo 1974 n. 381 e 26 marzo 1977 n. 235), dal sistema finanziario provinciale (titolo VI dello statuto, modificato con legge 30 novembre 1989 n. 386), da leggi statali di principio che derogano alla disciplina nazionale (tra cui la legge 12 aprile 1983 n. 127), ed infine dalla legge provinciale 5 maggio 1987 n. 11, che reca nuove norme sul contenimento dei consumi energetici e lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, la provincia ricorrente denuncia in primo luogo l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge che, subordinando l'esercizio delle competenze provinciali alle direttive del CIPE per il coordinato impiego degli strumenti di intervento nella specifica materia e limitandosi a prevedere che le province autonome siano soltanto «sentite» nell'adozione delle dette direttive, violerebbe (oltre agli altri parametri sopra citati, anche) l'art. 8, nn. 3, 5, 6, 9, 10, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24 e 28, e l'art. 9, nn. 3, 8, 9, 10 e 11, dello statuto speciale, che riconoscono competenze, rispettivamente, primarie e secondarie nelle diverse materie ivi indicate, nonché gli artt. 16, primo comma, 104 e 107 del medesimo statuto.

In particolare la ricorrente sottolinea che l'art. 9 delle norme di attuazione, recate dal d.P.R. 26 marzo 1977 n. 235, in materia di produzione e distribuzione di energia idroelettrica, prevede la costituzione di un comitato paritetico composto di rappresentanti dello Stato e della provincia, al quale è affidata, tra le altre, una competenza del tutto identica a quella attribuita al CIPE dalla norma impugnata.

Nel ricorso si sostiene, poi, che l'art. 4, della legge — prevedendo l'adozione di regolamenti governativi per definire i criteri generali tecnico-costruttivi per l'edilizia sovvenzionata e convenzionata (primo comma), per gli impianti di interesse agricolo, zootecnico e forestale (terzo comma), nonché le modalità di contenimento dei consumi energetici in materia di trasporti (quinto comma) — inciderebbe in materie affidate alla competenza primaria della provincia in forza dell'art. 8, nn. 3, 5, 6, 10 e 17, dello statuto (tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare; urbanistica e piani regolatori; tutela del paesaggio; edilizia sovvenzionata; viabilità e acquedotti), dello stesso art. 8, nn. 9, 16 e 21 (artigianato; apicoltura e parchi; agricoltura e foreste), e ancora dell'art. 8, nn. 17 e 18 (viabilità, comunicazioni e trasporti).

Inoltre il quarto comma del medesimo art. 4, che prevede l'adozione di un analogo regolamento governativo per la fissazione dei criteri di progettazione, costruzione, esercizio e manutenzione degli impianti termici e aspetti connessi, invaderebbe ad avviso della ricorrente la competenza provinciale, dal momento che la materia è già compiutamente disciplinata dall'art. 9 delle norme di attuazione recate dal d.P.R. 26 marzo 1977 n. 235 e dalla ricordata legge provinciale n. 11 del 1987. L'illegittimità costituzionale deriverebbe, pertanto, dalla violazione delle citate norme di attuazione.

Nel ricorso, poi, è impugnato l'art. 5 della legge che, imponendo alla provincia l'individuazione di bacini (primo comma) e la predisposizione di un piano (secondo comma), rispettivamente, «d'intesa» e «in coordinamento» con l'ENEA, oltreché, per quanto concerne la predisposizione del piano, «d'intesa» con gli enti locali, e prevedendo il potere sostitutivo del Ministro dell'industria anziché del Governo, senza alcun preavviso alla provincia (quarto comma) ed infine imponendo ai comuni determinati adempimenti (quinto comma), si porrebbe in contrasto con gli artt. 8, n. 24 (opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria), 9 n. 9 (utilizzo delle acque pubbliche per piccole derivazioni a scopo idroelettrico), e 8, nn. 5 (urbanistica) e 10 (edilizia) dello statuto, oltreché con l'art. 14, ultimo comma, del medesimo statuto, ai sensi del quale per le grandi derivazioni l'utilizzazione delle acque pubbliche avviene in base ad un piano generale stabilito d'intesa tra lo Stato e la provincia in un apposito comitato paritetico.

L'art. 8 della legge sarebbe poi viziato di incostituzionalità perché sottrarrebbe alla competenza provinciale la potestà di concedere agevolazioni a sostegno di diversi settori, prevedendo soltanto la delega per l'esercizio delle relative funzioni amministrative, in violazione degli artt. 8, nn. 9, 17, 18, 20, 21 (artigianato, viabilità, turismo, agricoltura), 9, nn. 3 e 11 (commercio, sport), 15 (assegnazione alla provincia di quote di stanziamenti statali per l'incremento delle attività industriali) e 16, primo comma (potestà amministrativa della provincia), dello statuto.

Analoghe censure sono rivolte all'art. 9 della legge e agli artt. 10 e 13 ivi richiamati, che disciplinerebbero settori ricompresi in materie affidate alla competenza primaria o secondaria della provincia. In particolare l'art. 9 violerebbe anche l'art. 5 della legge sulla finanza regionale e provinciale (l. n. 386 del 1989) — che è una legge rinforzata, in quanto varata d'intesa con la provincia — ove si prevede l'assegnazione *pro-quota* degli stanziamenti e non un sistema in cui la provincia raccoglie e trasmette soltanto domande di finanziamento e, sulle somme residue, decide direttamente il solo ministro.

Eguale in costituzionalità sarebbero gli artt. 17 e 18 della legge che, dettando le modalità di concessione, cumulo e revoca dei contributi in settori di competenza provinciale, si porrebbero in contrasto con gli artt. 8, nn. 3, 5, 6, 9, 10, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24 e 28, 9, nn. 3, 8, 9, 10 e 11, 12, 13, 14, 15 e 16, primo comma, dello statuto.

Da ultimo è impugnato l'art. 38 della legge che dispone la ripartizione e la riduzione dei fondi in violazione del titolo VI dello statuto (autonomia finanziaria provinciale) e della legge rinforzata n. 386 del 1989.

3. — La regione autonoma Valle d'Aosta impugna gli artt. 2, primo comma, 4, primo, terzo e quinto comma, 5, primo, secondo, quarto e quinto comma, 8, 9, 10, 13, 17, 18 e 38 della legge n. 10 del 1991, per violazione degli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 e 12 dello statuto (legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4) e delle norme di attuazione recate dal D.P.R. 27 dicembre 1985 n. 1142 in materia di industria, commercio, produzione e trasformazione di energia.

In più la ricorrente invoca, quale ultimo parametro, la violazione dell'art. 116 della Costituzione perché la legge sospetta di incostituzionalità, quando fa riferimento alla preventiva consultazione delle regioni, pone quelle a statuto speciale sullo stesso piano di quelle a statuto ordinario, senza considerare la particolare autonomia delle prime.

4. — In tutti e tre i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri con autonomi atti, nei quali ricorda in via generale che la legge impugnata è attuativa del piano energetico nazionale e costituisce, unitamente alla coeva legge n. 9 del 1991, un complesso organico e coordinato di norme dettate in riferimento ad un programma di grande interesse nazionale, che supera e assorbe ogni interesse locale e settoriale.

Per quanto riguarda i ricorsi delle province autonome di Trento e di Bolzano, l'Avvocatura generale dello Stato ne contesta la fondatezza sottolineando: che alcune censure si rivolgono avverso norme di carattere tecnico, rispondenti ad esigenze generali del paese, di esclusiva competenza statale; che sono tutt'altro che irrazionali forme di raccordo operativo con l'ENEA, ente pubblico con funzioni dello Stato dotato di specifica e primaria competenza tecnica; che il previsto potere sostitutivo dello Stato è esercitato pur sempre sentendo gli enti locali interessati; che i contributi disposti dalla legge sono di carattere aggiuntivo rispetto a quelli provinciali e la funzione di erogazione con fondi statali ben può essere oggetto di delega; che alcune delle materie invocate nei ricorsi sono affidate alla competenza concorrente delle province autonome di Trento e di Bolzano, da esercitarsi nel rispetto dell'interesse nazionale e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato; che anche le invocate competenze primarie sono condizionate dal perseguimento dell'interesse nazionale e dall'attuazione delle riforme economico-sociali, tra le quali può legittimamente ricomprendersi il nuovo piano energetico nazionale; che, infine, in relazione all'impugnativa dell'art. 38 della legge, non è consentito alle ricorrenti avanzare pretese circa il mantenimento di stanziamenti già disposti, quando i vecchi benefici siano assorbiti in quelli nuovi di maggiore spessore e funzionalità.

In relazione, invece, alle questioni sollevate dalla regione autonoma Valle d'Aosta, la difesa dello Stato ne sostiene la inammissibilità, in quanto non sarebbero specificate le singole censure mosse alle varie disposizioni della legge; nel merito, comunque, ne sostiene la infondatezza per gli stessi motivi svolti negli altri giudizi.

5. — In prossimità dell'udienza hanno presentato memorie la provincia autonoma di Bolzano, la regione della Valle d'Aosta e la difesa dello Stato per ribadire le rispettive tesi.

6. — Sempre in prossimità dell'udienza, ma comunque tardivamente, la società Edison ha depositato tre atti di intervento nei quali chiede, in via preliminare, che la Corte si pronunci sull'ammissibilità degli stessi, in riferimento all'art. 24 della Costituzione e al principio del contraddittorio; nel merito, svolge considerazioni sia d'ordine generale sul significato della legge, sia in relazione alle singole censure.

Considerato in diritto

1. — Le province autonome di Trento e di Bolzano e la regione autonoma Valle d'Aosta hanno impugnato alcune norme della legge 9 gennaio 1991, n. 10 (Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia) perché avrebbero, in violazione di numerosi parametri costituzionali, invaso le competenze legislative ed amministrative riconosciute dai rispettivi statuti nelle materie da esse disciplinate.

Le censure contenute nel ricorso della provincia autonoma di Trento riguardano gli artt. 4, primo, terzo e quinto comma, 5, 9, primo comma, e 18 della legge, che violerebbero gli artt. 8, nn. 5, 9, 10, 17, 18, 20, 21 e 28; 9, nn. 3, 8, 9, 11; 16 dello statuto speciale nonché le norme del titolo VI dello stesso statuto, concernente l'autonomia finanziaria provinciale, e le relative norme di attuazione.

La provincia autonoma di Bolzano nel proprio ricorso censura norme in parte identiche e in parte diverse, e precisamente gli artt. 2, primo comma, 4, primo, terzo, quarto e quinto comma, 5, primo, secondo, quarto e quinto, 8, 9, 10, 13, 17, 18 e 38 della legge, per violazione degli artt. 8, nn. 3, 5, 6, 9, 10, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28; 9, nn. 3, 8, 9, 10, 11; 12; 13; 14; 15; 16, primo comma; 104 e 107 dello statuto e delle relative norme di attuazione, di cui in particolare i d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, e 26 marzo 1977, n. 235, nonché «delle disposizioni della legge 30 novembre 1989, n. 386 e dell'articolo unico della legge 21 aprile 1983, n. 127».

La regione autonoma Valle d'Aosta denuncia sia la legge nel suo complesso che in particolare gli artt. 2, primo comma, 4, primo, terzo e quinto comma, 5, primo, secondo, quarto e quinto comma, 8, 9, 10, 13, 17, 18 e 38, per violazione degli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 e 12 dello statuto regionale nonché dell'art. 116 della Costituzione, sostenendo la lesione di proprie competenze primarie e concorrenti in diverse materie e il mancato rispetto della propria posizione quale soggetto ad autonomia differenziata.

2. — Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei tre ricorsi sono in parte coincidenti, in parte analoghe e comunque connesse, onde i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3.1. — Preliminarmente devono essere dichiarati inammissibili, in quanto in ogni caso tardivi, i singoli atti di intervento depositati nella cancelleria di questa Corte in data 2 ottobre 1991 dalla Edison s.p.a. nei giudizi relativi ai tre ricorsi.

3.2. — Deve poi essere esaminata la eccezione di inammissibilità delle questioni proposte dalla regione autonoma Valle d'Aosta, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato all'atto della sua costituzione in giudizio, sotto il profilo che non sarebbero specificate le singole censure mosse alle varie disposizioni di legge, ma verrebbero solo, nell'impugnativa, formulate «ipotesi di contrasto di un gruppo di norme statali con un complesso di norme dello statuto speciale».

L'eccezione deve essere accolta perché la ricorrente si limita ad affermare che la legge e, in particolare, dieci articoli di essa sarebbero «gravemente lesivi delle competenze primarie e concorrenti della regione autonoma... essendo stata ignorata la posizione riconosciuta... da norme di rilevanza costituzionale ed essendo state disattese le norme dello statuto che la prevedono». Quindi il ricorso, dopo avere fatto riferimento a dieci articoli dello statuto, prosegue con l'elencazione delle materie affidate alla competenza regionale (urbanistica, artigianato, edilizia, tutela del paesaggio, flora e fauna, agricoltura e foreste, acquedotti e lavori pubblici, turismo e industria alberghiera, comunicazione e trasporti, opere idrauliche ed utilizzazione delle acque pubbliche, edilizia scolastica, concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico) senza specificare, se non per alcune ed in modo del tutto insufficiente, le singole questioni, che non risultano perciò sollevate ciascuna in riferimento allo specifico parametro statutario di riferimento, onde l'inammissibilità della parte del ricorso concernente le censure rivolte contro i vari articoli della legge.

3.3. — La Corte, poi, rileva d'ufficio l'inammissibilità della questione sollevata dalla regione Valle d'Aosta nei confronti della legge nel suo complesso: data la genericità della censura, non è possibile difatti configurare i precisi termini della questione che si è inteso proporre.

Al riguardo e in via generale, questa Corte ha più volte affermato (sentenze nn. 517 del 1989, 998, 1111 del 1988, 459 del 1989 e 85 del 1990) che in ogni questione di costituzionalità sollevata nei ricorsi in via principale, l'onere della motivazione ha la sua giustificazione logica nell'esigenza di dedurre il presupposto della impugnazione, onde consentire il vaglio in *limine litis* della concreta sussistenza dello specifico interesse a ricorrere in relazione alle singole disposizioni impugnate, nonché nella esigenza di determinare l'oggetto della questione sottoposta al giudizio di costituzionalità. Nel caso in esame le norme che compongono la legge n. 10 del 1991 non costituiscono un corpo unitario, sicché la motivazione, già insufficiente per le questioni riferite a singole norme, non può valere nei riguardi della legge nel suo complesso.

3.4. — Parimenti inammissibile è la questione sollevata, anch'essa dalla regione autonoma Valle d'Aosta, nei confronti dell'intera legge n. 10 del 1991, in riferimento all'art. 116 della Costituzione, nel rilievo che questa, nel prevedere la consultazione delle regioni, porrebbe sullo stesso piano quelle a statuto speciale e quelle a statuto ordinario. Osserva al riguardo la Corte che, oltre alla genericità dei motivi posti a fondamento della questione, in ogni caso le regioni a statuto speciale, diversamente da quanto è dato di riscontrare nella specie, possono invocare la

salvaguardia di proprie competenze solo facendo riferimento alle norme statutarie che fissano i modi ed i limiti della loro competenza e, quindi, la sola circostanza che in una determinata disciplina esse siano state equiparate alle regioni a statuto ordinario è priva di conseguenze sul terreno della legittimità costituzionale, qualora non venga dedotta la violazione di precisi parametri statutarî.

3.5. — Il ricorso della Valle d'Aosta, considerato in tutti i suoi aspetti, è perciò inammissibile.

4. — Per consentire, nel loro giusto inquadramento, l'esame delle questioni sollevate dalle province autonome, è utile precisare che la legge 9 gennaio 1991, n. 10, che rappresenta, unitamente alla coeva legge n. 9 del 1991, uno degli strumenti predisposti per l'attuazione del piano energetico nazionale (d'ora in avanti denominato PEN), reca norme in materia di risparmio energetico e di contenimento del consumo di energia negli edifici ed ha lo scopo, dichiarato nella relazione illustrativa del relativo disegno di legge, di favorire, attraverso un uso razionale dell'energia, lo sviluppo economico-sociale del paese e la competitività del sistema produttivo nazionale, salvaguardando al tempo stesso le fondamentali esigenze di tutela dell'ambiente e della salute umana.

La normativa prevede, quindi, una serie di interventi, in linea con le indicazioni programmatiche del PEN, dirette «ad una stabile e sistematica gestione della offerta e anche della domanda di energia attraverso l'adeguamento delle normative, gli incentivi e gli interventi pubblici». Il titolo I reca la revisione della legislazione vigente (legge 29 maggio 1982, n. 308) in materia di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia; il titolo II introduce una nuova disciplina organica per il contenimento dei consumi negli edifici, in sostituzione della legge 30 aprile 1976, n. 373, e il titolo III detta le disposizioni finanziarie.

Da una constatazione di insieme, la legge si presenta quindi come diretta a realizzare un preminente interesse nazionale, di carattere generale, non suscettibile di frazionamento a livello locale, nel presupposto della rispondenza del risparmio energetico ad esigenze unitarie dell'economia del paese.

Tuttavia, pur in presenza di tali indubitabili esigenze unitarie, va anche considerato che il settore dell'energia incide su altri diversi settori sociali ed economici, di sviluppo produttivo e di benessere in genere, alcuni dei quali ricompresi nella sfera di competenza delle regioni o delle province autonome in relazione alle materie di loro spettanza.

In presenza di siffatta realtà si manifesta l'esigenza di un coordinamento procedimentale dei diversi enti pubblici di livello costituzionale titolari di proprie attribuzioni, da attuarsi mediante forme idonee a salvaguardare gli interessi pubblici non omogenei affidati alla cura dei vari enti pubblici nel rispetto del diverso grado di autonomia di ciascuno di essi, secondo il principio, più volte affermato da questa Corte, della leale collaborazione tra Stato e soggetti delle autonomie. Ed è alla luce di tali principi che deve essere affrontato l'esame delle specifiche questioni.

5.1. — L'art. 2 della legge, denunciato dalla provincia autonoma di Bolzano, prevede che il CIPE fissi le «direttive per il coordinato impiego degli strumenti pubblici di intervento e di incentivazione della promozione, della ricerca, dello sviluppo tecnologico, nei settori della produzione, del recupero e dell'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia e del contenimento dei consumi energetici».

La norma dispone che molti soggetti partecipino al procedimento per la determinazione di dette direttive, e tra questi coinvolge anche le regioni e le province autonome, prevedendo all'uopo che esse vengano «sentite».

La doglianza della ricorrente muove dal rilievo che la norma, subordinando alle direttive del CIPE l'esercizio delle competenze provinciali dirette all'uso razionale dell'energia, al risparmio energetico e allo sviluppo delle relative fonti, si porrebbe in contrasto con le norme statutarie in materia di energia (artt. 12, 13 e 14), con quelle che indicano le competenze provinciali primarie e secondarie in numerose materie (artt. 8 e 9), con il principio del parallelismo tra competenze legislative e amministrative (art. 16), nonché con le misure 30 e 118 del c.d. pacchetto per l'Alto Adige e le relative norme di attuazione approvate con d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 e 26 marzo 1977, n. 235, in materia di produzione e distribuzione di energia elettrica, le quali prevedono all'uopo un comitato misto paritetico di coordinamento delle esigenze nazionali e provinciali incaricato dei medesimi compiti attribuiti al CIPE dalla norma impugnata. Viene inoltre denunciata la violazione del titolo VI e degli artt. 104 e 107 dello statuto e «del principio sancito» dalla legge 21 aprile 1983, n. 127.

5.2. — La questione, considerata in riferimento ai vari parametri invocati, non è fondata nei sensi che verranno qui precisati.

La norma impugnata, difatti, affida al CIPE di dettare direttive «per la coordinata attuazione del piano energetico nazionale al fine di raggiungere gli obiettivi di cui all'art. 1» e cioè quelli «di migliorare i processi di trasformazione dell'energia, di ridurre i consumi di energia e di migliorare le condizioni di compatibilità ambientale dell'utilizzo dell'energia a parità di servizio reso e di qualità della vita»; per il conseguimento di tali fini si indicano taluni strumenti,

quali «l'uso razionale dell'energia, il contenimento dei consumi..., l'utilizzazione delle fonti rinnovabili..., la riduzione dei consumi specifici... nei processi produttivi, una più rapida sostituzione degli impianti..., anche attraverso il coordinamento tra le fasi di ricerca applicata, di sviluppo dimostrativo e di produzione industriale».

Considerate, da un canto, la rilevanza sul piano nazionale delle finalità che la legge intende perseguire e, dall'altro, la complessità dei previsti interventi, che coinvolgono competenze statali e regionali nei diversi comparti economici interessati, appare ragionevole che il legislatore si sia dato carico di disporre il necessario coordinamento delle azioni e degli strumenti pubblici di intervento, affidando il compito di dettare le necessarie direttive, per la prima volta entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge e successivamente con cadenza almeno triennale, ad un organo interministeriale di programmazione (CIPE) coadiuvato dai pareri di una serie di altri ministri responsabili dei diversi settori interessati dalla nuova disciplina nonché delle regioni e delle province autonome.

Per queste considerazioni le competenze provinciali, nelle varie materie invocate dalla ricorrente mediante riferimento a più parametri, non possono ritenersi lese dalle funzioni attribuite al CIPE, proprio al fine di una coordinata attuazione del PEN e quindi per un indubbio interesse nazionale rivolto a più settori interessati ai problemi energetici, in una visione unitaria dei medesimi. Non può ritenersi, però, che le suddette funzioni affidate al CIPE sostituiscano quelle che le norme di attuazione (art. 9 d.P.R. n. 235 del 1977) attribuiscono al comitato misto paritetico di coordinamento per le attività elettriche, perché, nel silenzio della legge, deve ritenersi che siano in ogni caso fatte salve le competenze di detto comitato nei limiti in cui gli sono attribuite. E ciò perché le norme di attuazione sono espressione di una «competenza legislativa atipica» (sentenza n. 224 del 1990) diretta a specificare la norma statutaria, esigendo il rispetto da parte del legislatore ordinario in virtù del carattere di norme interposte che in tal modo assumono. Di conseguenza, in mancanza di una chiara manifestazione di volontà della norma impugnata, diretta ad escludere la competenza del comitato misto paritetico, la norma stessa deve essere interpretata nel senso di far salvi i compiti istituzionali attribuiti al comitato stesso nei limiti della materia che lo riguarda.

Resta quindi ferma la possibilità per la provincia autonoma, nel caso che le direttive del CIPE interferiscano in concreto con le competenze in tal modo garantite, di far valere le proprie ragioni in sede di conflitto di attribuzione.

6.1. — L'art. 4 della legge è impugnato da entrambe le province autonome nei commi primo, terzo e quinto, nonché, dalla sola provincia di Bolzano, anche nel comma quarto, assumendo entrambe le ricorrenti la invasione delle competenze legislative in materia urbanistica, edilizia, trasporti e impianti di interesse agricolo (art. 8 nn. 5, 10, 18 e 21 dello statuto) e delle connesse competenze amministrative (art. 16 dello statuto) ed inoltre (la sola provincia di Bolzano) la violazione delle proprie attribuzioni in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, tutela del paesaggio, artigianato, apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna, viabilità e acquedotti (art. 8, nn. 3, 6, 9, 16, 17), anche in relazione alle norme di attuazione (art. 9 d.P.R. 235 del 1977), queste ultime per il solo quarto comma impugnato.

Dispongono le norme che, per facilitare il raggiungimento degli obiettivi fissati nella legge, con regolamenti statali saranno definiti i criteri generali tecnico-costruttivi e le tipologie per l'edilizia sovvenzionata e convenzionata, pubblica e privata (primo comma) e i criteri generali per la costruzione o la ristrutturazione degli impianti di interesse agricolo, zootecnico e forestale (terzo comma); saranno altresì dettate le disposizioni per il contenimento dei consumi di energia riguardanti gli impianti termici ed aspetti connessi (quarto comma) nonché le reti e le infrastrutture relative ai trasporti e ai mezzi di trasporto terrestre, ed aereo pubblico e privato (quinto comma).

Salva l'ipotesi di cui al quinto comma, è poi sempre previsto che i detti regolamenti siano adottati sentiti, oltre il Consiglio nazionale delle ricerche e l'ENEA (o gli enti energetici, per l'ipotesi del quarto comma), anche le regioni e le province autonome.

Mentre la provincia di Bolzano contesta in radice che possa essere emanato un regolamento statale in materie di competenza provinciale, la provincia di Trento formula la sua censura in modo più articolato.

Quest'ultima ricorrente, infatti — dopo aver ricordato che l'art. 16, secondo comma, della legge fa salva la potestà delle province autonome di emanare norme legislative sul contenimento dei consumi energetici nelle materie di loro competenza, ma esclude «le prescrizioni tecniche rispondenti a esigenze di carattere nazionale contenute nella presente legge e nelle direttive del CIPE» — rileva che non è «chiaro se tale clausola di salvaguardia significhi che la provincia conserva la potestà di dettare norme anche in deroga a quelle dei regolamenti statali riguardanti materie in tutto o in parte di competenza provinciale ... salve le sole prescrizioni tecniche rispondenti ad esigenze di carattere nazionale ..., ovvero se tutte le norme dei regolamenti ... sono dalla legge considerate prescrizioni tecniche ... (di quel tipo), come tali inderogabili dalla provincia». La provincia di Trento, di conseguenza, formula questa censura in via cautelativa, per il caso che gli art. 4 e 16 suindicati siano da interpretare nel secondo dei modi indicati.

6.2. — Le questioni non sono fondate.

Osserva in proposito la Corte che nelle norme impugnate non è prospettabile invasione di competenze provinciali, per la considerazione che esse si limitano a demandare a fonti regolamentari l'adozione di un complesso di norme tecniche che rispondono ad esigenze di carattere unitario per l'intero territorio del paese, in vista del perseguimento delle finalità, di rilievo nazionale, inerenti al risparmio energetico.

Si tratta invero di definire criteri costruttivi e tipologie comuni da valere per tutto il territorio dello Stato, se si intende concretamente conseguire l'obiettivo di rilevanza nazionale di un risparmio nell'uso dell'energia, in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili e della dipendenza dall'estero negli approvvigionamenti. Ed una valutazione di tal genere, senza violare le competenze regionali e provinciali, ben può essere affidata, per gli aspetti squisitamente tecnici sui quali essa si basa, ad una regolamentazione dello Stato, non coinvolgendo scelte ed indirizzi d'ordine politico-amministrativo spettanti ai soggetti di autonomia nelle materie loro attribuite (sentenze n. 924 del 1988, n. 242 del 1989 e n. 139 del 1990, n. 49 del 1991).

Quanto poi all'eventuale inconveniente posto in evidenza dalle ricorrenti — le quali sostengono che nonostante la salvaguardia delle competenze di Trento e Bolzano, dichiarata dall'art. 16, secondo comma, della legge, con le limitazioni ivi indicate, le impugnate norme della legge finirebbero con il far considerare come prescrizioni tecniche inderogabili dalle province anche norme regolamentari che in sostanza tali non dovessero risultare — osserva la Corte che, qualora dovesse verificarsi in concreto un'evenienza del genere, resterebbe comunque ferma la possibilità per le province autonome di far valere, nei confronti dei regolamenti, con i mezzi apprestati dall'ordinamento e nelle sedi opportune, eventuali compressioni od invasioni delle loro competenze.

7.1. — Vanno poi esaminate le questioni di legittimità costituzionale che entrambe le province autonome hanno proposto nei confronti dell'art. 5 della legge.

La norma prevede che le regioni e le province autonome, entro un determinato termine, individuino, «d'intesa con l'ENEA», i bacini energetici idonei per la realizzazione degli interventi diretti all'uso razionale e all'utilizzo di fonti rinnovabili di energia (primo comma) e predispongano, «d'intesa con gli enti locali e le loro aziende» inseriti nei bacini di cui sopra, ed «in coordinamento con l'ENEA», un proprio piano relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia (secondo comma); detto piano dovrà contenere una serie di indicazioni circa il fabbisogno energetico, le fonti disponibili, la localizzazione degli impianti, la destinazione dei finanziamenti e le priorità degli interventi (terzo comma). In caso di inadempimento dei soggetti incaricati di tali compiti ed in sostituzione di questi, è previsto che il Ministro dell'industria provveda con proprio decreto «su proposta dell'ENEA, sentiti gli enti locali interessati» (quarto comma); quindi si dispone che i comuni con popolazione superiore a cinquantamila abitanti prevedano, nei rispettivi piani regolatori generali, uno specifico piano relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia (quinto comma).

Le ricorrenti lamentano che la previsione di un'intesa o di un coordinamento, ai fini di atti di programmazione, tra un ente politico territoriale (la provincia autonoma) e un ente funzionale tecnico (l'ENEA) è di per sé lesiva delle attribuzioni provinciali programmatiche e che la lesione è ancor più grave perché la norma, che dispone la sostituzione del ministro in caso di inadempimento, non tiene conto che questo può dipendere esclusivamente dal disaccordo dell'ENEA, il quale verrebbe così ad assumere un ruolo condizionante delle prerogative delle province autonome. Inoltre, il potere sostitutivo non risponderebbe nemmeno ai criteri richiesti dalla giurisprudenza costituzionale, perché è affidato ad un singolo ministro, anziché al Governo, e perché è esercitabile, senza alcuna previa diffida, dopo la semplice audizione degli enti locali e non delle province autonome.

Mentre, poi, la provincia autonoma di Trento nel suo ricorso si limita ad affermare che l'art. 5, censurato nei soli commi primo, secondo e quarto, è lesivo dell'autonomia provinciale, la provincia autonoma di Bolzano sostiene che i commi primo, secondo, quarto e quinto violerebbero le competenze statutarie in materia di opere idrauliche (art. 8 n. 24), di utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico (art. 9, n. 9), nonché di urbanistica e di edilizia (art. 8 n. 5 e 10), anche in riferimento alle norme di attuazione.

7.2. — Le questioni sono parzialmente fondate.

Pur se non è contestabile che lo Stato abbia il potere di modulare la propria azione nei termini che ritenga più opportuni, coinvolgendo nei procedimenti di propria competenza diversi soggetti istituzionali, anche al fine di favorire la preventiva composizione dei conflitti che possano insorgere per l'influenza che le attribuzioni statali abbiano su altre materie affidate alla competenza regionale o provinciale, è viceversa lesiva delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni o alle province autonome l'imposizione ad esse, nell'ambito di settori riconosciuti di loro spettanza — quali, nella specie, l'individuazione nei rispettivi territori dei bacini energetici che costituiscano le aree più idonee per la realizzazione degli interventi di uso razionale dell'energia e di utilizzo delle fonti rinnovabili — di moduli procedurali che condizionino in radice l'esercizio delle riconosciute attribuzioni. Così, come nella specie, quando la norma statale faccia dipendere la conclusione del procedimento da un'intesa con un ente strumentale dello Stato,

prevedendosi addirittura il potere sostitutivo dell'autorità centrale nel caso che l'intesa non venga raggiunta, senza considerare che tale evenienza può anche verificarsi, non per inadempimento delle province autonome, ma per disaccordo dell'ENEA.

L'utilità dell'apporto delle conoscenze tecniche di un organismo specializzato, qual'è l'ENEA, può essere conseguita, senza ledere competenze provinciali, mediante l'audizione di un parere di tale organismo che si inserisca nell'iter procedimentale, senza peraltro impedirne la conclusione, che rientra nell'esclusiva valutazione degli enti istituzionali dotati di autonomia, specie se di natura differenziata. Il primo comma dell'art. 5 della legge è, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che le province autonome individuino detti bacini «d'intesa con l'ENEA», anziché «sentito l'ENEA».

7.3. — Alle stesse conclusioni deve pervenirsi anche nei confronti del secondo comma del medesimo art. 5, nella parte in cui prevede che le province autonome predispongano il rispettivo piano «d'intesa con gli enti locali e le loro aziende». Valgono in proposito considerazioni analoghe a quelle prima svolte e che inducono a constatare l'illegittimità della previsione legislativa che fa dipendere l'adempimento richiesto alle province autonome da una presunta contitolarità di attribuzioni degli enti locali, anche in vista dell'esigenza di pervenire comunque, nello spirito della legge, alla conclusione dei procedimenti. L'art. 5, secondo comma, deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede l'intesa, anziché il parere degli enti locali e delle loro aziende.

7.4. — Diversamente, invece, non può reputarsi lesiva delle competenze provinciali la previsione che il piano provinciale sia predisposto anche «in coordinamento con l'ENEA». A prescindere dalla definizione tecnica usata dal legislatore, va considerato che la sua diversità rispetto a quella indicata nel primo comma («d'intesa») dello stesso articolo induce a ritenere che si sia voluto fare riferimento ad un parere tecnico da richiedere all'ENEA ed in tal senso interpretata la norma non viola alcun parametro statutario.

7.5. — Quanto poi alle censure riferite al quarto comma dell'art. 5 e cioè al potere sostitutivo ivi previsto, mentre non è censurabile, sulla base di precedenti decisioni di questa Corte (sentt. nn. 49 e 37 del 1991, 85 del 1990 e 101 del 1989) che tale potere sia dalla legge conferito ad un singolo ministro, in quanto autorità di Governo, ed in relazione ad attività provinciali prive di discrezionalità nell'*an* (pena la mancata attuazione del piano energetico nazionale) ed assoggettate ad un termine perentorio, deve viceversa rilevarsi che la previsione del potere in questione non è rispettosa del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le province autonome, poiché non vengono dettate idonee garanzie procedimentali. Non può difatti considerarsi sufficiente allo scopo la previsione che il Ministro dell'industria senta preventivamente «gli enti locali», non potendosi in tale locuzione, anche per ragioni sistematiche connesse al complesso delle norme dell'art. 5, ricomprendere le province autonome, ma attenendo essa solo agli enti locali minori. Di conseguenza, l'attribuzione del contestato potere sostitutivo è illegittima, nella parte in cui la norma non prevede che siano preventivamente sentite le province autonome sulle ragioni del mancato adempimento (sent. n. 37 del 1991 cit., n. 85 del 1990 cit., n. 830 del 1988, n. 304 del 1987).

7.6. — Inammissibile, in quanto generica e priva di ogni motivazione, è invece la censura della provincia autonoma di Bolzano riferita al quinto comma dell'art. 5 della legge.

8.1. — Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, 9, 10 e 13 della legge, sollevate dalla provincia autonoma di Bolzano, possono per connessione essere esaminate congiuntamente, unitamente alla questione che la provincia di Trento propone nei confronti del solo art. 9.

Le norme impugnate prevedono la concessione di contributi in conto capitale a sostegno di iniziative dirette al risparmio energetico e all'utilizzazione di fonti rinnovabili di energia nell'edilizia (art. 8), nei settori industriale, artigianale e terziario (art. 10) e nel settore agricolo (art. 13) e dispongono che le funzioni amministrative concernenti la erogazioni di detti contributi siano delegate alla regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, che devono esercitarle nel rispetto di direttive emanate dal Ministro dell'industria al fine di «uniformare i criteri di valutazione delle domande, le procedure e le modalità» da osservare (art. 9, primo e secondo comma). Conseguentemente si dispone in ordine alla richiesta di finanziamenti al Ministero dell'industria da parte degli enti destinatari della delega, alla ripartizione dei fondi ad opera del CIPE, al loro sollecito impegno, alla destinazione di eventuali residui, nonché alla verifica dell'effettivo conseguimento di risparmio energetico e, in caso di esito negativo, alla revoca dei contributi concessi (commi terzo e seguenti dello stesso art. 9).

Le province autonome ricorrenti, quella di Trento in modo espresso, quella di Bolzano implicitamente, rilevano che le disposizioni in esame riproducono in sostanza la normativa posta dalla legge 29 maggio 1982, n. 308, nel capo II («contributi ed incentivi»), ove si prevedeva la stessa delega nei loro riguardi, e che tale normativa, da esse impugnata dinanzi a questa Corte, fu poi sostituita dall'articolo unico della legge 21 aprile 1983, n. 127 — sopravvenuta nelle more del giudizio di costituzionalità della prima — proprio al fine esplicito di salvaguardare le competenze delle province autonome in materia di contenimento dei consumi energetici e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia.

Vengono quindi denunciate, nei ricorsi ora in esame, la riappropriazione da parte dello Stato, con le norme impugnate, di quelle competenze, che a norma degli artt. 8 e 9 dello statuto sono di spettanza delle province autonome, e la connessa violazione delle competenze amministrative e del sistema finanziario delle stesse province autonome.

8.2. — Le questioni sono fondate.

Va in primo luogo rilevato che la delega delle funzioni amministrative concernenti la concessione e la erogazione dei predetti incentivi finanziari, disposta dall'art. 9 della legge anche nei riguardi delle province ricorrenti, è in contrasto con la previsione contenuta nell'art. 16, secondo comma, della stessa legge, secondo cui «resta ferma la potestà delle province autonome di Trento e Bolzano di emanare norme legislative sul contenimento dei consumi energetici e sullo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia nell'ambito delle materie di loro competenza».

L'ovvia considerazione che i contributi di cui si discute sono destinati a settori che rientrano nelle materie provinciali e il precedente intervento correttivo del legislatore nazionale, di per sé già significativo, inducono alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 9 citato, nella parte in cui include, nella delega delle funzioni amministrative e nel procedimento di ripartizione dei finanziamenti ivi previsti, anche le province autonome di Trento e Bolzano, dettando rigorosi e dettagliati criteri e modalità di concessione dei contributi e di riparto degli stanziamenti che non devono invece valere per le ricorrenti, dovendosi per esse fare applicazione delle disposizioni statutarie e del sistema di finanziamento ivi disciplinato. Tale dichiarazione coinvolge necessariamente l'art. 38, anch'esso impugnato per ragioni connesse. Quest'ultimo articolo, nel presupposto di una delega generalizzata, riguardante cioè anche le province autonome, dispone in ordine alla ripartizione dei fondi comprendendo nelle stesse modalità le quote destinate alle medesime province autonome, laddove, una volta riconosciuto che le funzioni rientrano tra quelle di loro spettanza, il finanziamento deve avvenire in favore della province autonome in forma differenziata, secondo le modalità relative alle funzioni proprie delle province stesse.

In tale pronuncia restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale formulate dalla provincia di Bolzano nei confronti delle altre norme impugnate (artt. 8, 10 e 13, primo comma), che devono essere interpretate nel senso che i precetti ivi contenuti non si rivolgono alle ricorrenti.

8.3. — Deve, poi, in accoglimento di specifica censura della stessa provincia autonoma di Bolzano, dichiararsi la illegittimità costituzionale del secondo comma, dell'art. 13 citato, che impone anche alle province autonome di promuovere «con le associazioni di categoria degli imprenditori agricoli e dei coltivatori accordi tesi all'individuazione di interventi di uso razionale dell'energia nel settore agricolo», poiché la prescrizione riguarda la materia dell'agricoltura devoluta alla competenza provinciale esclusiva (art. 8, n. 21, statuto), che, per di più, è espressamente fatta salva dall'art. 16, secondo comma, della legge.

9. — La provincia autonoma di Bolzano solleva, poi, una specifica questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge, denunciando che le norme ivi previste in tema di «concessione, cumulo e revoca dei contributi» inciderebbero in ben 19 materie di propria competenza, di tipo esclusivo o concorrente, e violerebbero anche altri parametri statutari.

La questione non è fondata.

Il primo comma dell'articolo impugnato prevede che tutti i contributi disposti dalla legge, sia quelli di competenza regionale o provinciale (artt. 8, 10 e 13) sia quelli di competenza statale (artt. 11, 12 e 14), sono cumulabili con le incentivazioni eventualmente recate da altre leggi a carico del bilancio dello Stato; diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, nulla invece si prevede, né nel primo né nei commi successivi che attengono ad aspetti diversi, in ordine alla «concessione» e alla «revoca» di contributi di spettanza provinciale. Dovendosi, pertanto, intendere la questione come riferita al solo primo comma cit., va rilevato che la previsione normativa non è lesiva di alcuna competenza provinciale, dal momento che essa si limita a disporre il cumulo delle provvidenze recate dalla legge con altre eventuali, ma sempre poste a carico dello Stato.

10. — L'art. 18 della legge, che indica le «modalità di concessione ed erogazione dei contributi», è denunciato da entrambe le province in quanto invasivo di loro competenze. Le censure riguardano in realtà il solo primo comma dell'articolo, concernendo gli altri commi aspetti che non sono stati oggetto di specifici rilievi.

Le questioni, così formulate, non sono ammissibili.

Come mostra di riconoscere nel suo ricorso la provincia autonoma di Trento, la quale perciò formula la sua censura in modo dubitativo, il primo comma della norma impugnata si riferisce espressamente ai soli contributi di spettanza dello Stato, indicati negli artt. 11, 12 e 14 che non hanno formato oggetto di questioni di legittimità costituzionale e rispetto ai quali le ricorrenti hanno dimostrato di non avere alcun interesse.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile il ricorso della regione autonoma Valle d'Aosta indicato in epigrafe;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge 9 gennaio 1991, n. 10 (Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia):

— art. 5, primo comma, nella parte in cui prevede che le province autonome di Trento e Bolzano individuano i bacini, ivi considerati, «d'intesa con» anziché «sentito» l'ENEA;

— art. 5, secondo comma, nella parte in cui prevede che le province autonome di Trento e di Bolzano predispongono i loro piani «d'intesa con» anziché «sentiti» gli enti locali e le loro aziende;

— art. 5, quarto comma, nella parte in cui non prevede un congruo preavviso, nei sensi espressi in motivazione, alle province autonome di Trento e di Bolzano, in ordine all'esercizio dei poteri sostitutivi ivi disciplinati;

— artt. 9 e 38, nella parte in cui, includendo le province autonome di Trento e di Bolzano nella delega relativa alla concessione di contributi di spettanza provinciale, non prevedono per queste le modalità di finanziamento secondo le norme statutarie;

— art. 13, secondo comma, nella parte in cui prevede che anche la provincia autonoma di Bolzano promuova accordi con le categorie professionali ivi indicate;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, quinto comma, della legge 9 gennaio 1991, n. 10, sollevata dalla provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso in epigrafe, in riferimento all'art. 8, nn. 5 e 10, dello statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e alle relative norme di attuazione;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 9 gennaio 1991 n. 10, sollevate, con i rispettivi ricorsi in epigrafe, dalla provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 9 n. 9 dello statuto speciale e dalla provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 8, nn. 3, 5, 6, 9, 10, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28; 9, nn. 3, 8, 9, 10, 11; 12; 13; 14; 15; 16, primo comma, dello statuto speciale;

5) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 9 gennaio 1991, n. 10 sollevata, con il ricorso in epigrafe, dalla provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 8, nn. 3, 5, 6, 9, 10, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28; 9, nn. 3, 8, 9, 10, 11; 12; 13; 14; 16, primo comma; titolo VI; 104 e 107 dello statuto speciale; alle misure 30 e 118 del pacchetto per l'Alto Adige e all'articolo unico della legge 21 aprile 1983, n. 127;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo, terzo e quinto comma, della legge 9 gennaio 1991, n. 10, sollevata con il ricorso in epigrafe dalla provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 8, nn. 5, 10, 18 e 21; 16 dello statuto speciale;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo, terzo, quarto, quinto comma della legge 9 gennaio 1991, n. 10 sollevata, con il ricorso in epigrafe, dalla provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 8, nn. 3, 5, 6, 9, 10, 16, 17, 18, 21 dello statuto speciale ed alle norme di attuazione contenute nell'art. 9 del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235;

8) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, 10 e 13, primo comma, della legge 9 gennaio 1991, n. 10, sollevate, con il ricorso in epigrafe, dalla provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 8, nn. 8, 9, 17, 20, 21; 9, nn. 3, 11; 15; 16, primo comma, dello statuto speciale e all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge 9 gennaio 1991 n. 10 sollevata, con il ricorso in epigrafe, dalla provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 8, nn. 3, 5, 6, 9, 10, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 28; 9, nn. 3, 8, 9, 10, 11; 12; 13; 14; 15 e 16, primo comma, dello statuto speciale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1991.

Il presidente: CORASANITI

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1991

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 484

Sentenza 18-27 dicembre 1991**Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.****Sanità pubblica - Regione Sicilia - UU.SS.LL. - Personale dipendente confluito dagli enti locali - Inquadramenti - Contrasto con i principi della normativa statale di settore, di ragionevolezza e di non arbitrarietà - Indeterminato accrescimento di organici - Illegittimità costituzionale - Non fondatezza.****(Legge regione Sicilia approvata il 1° e 2 maggio 1991, artt. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;*Giudici:* prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale approvata il 1-2 maggio 1991 dall'assemblea regionale siciliana avente per oggetto: «Norme in materia di personale delle USL», promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la regione siciliana notificato il 10 maggio 1991, depositato in cancelleria il 17 maggio successivo ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 1991;

Visto l'atto di costituzione della regione siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 1991 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara, per il ricorrente, e gli avvocati Giuseppe Fazio e Matteo Calabretta per la regione siciliana;

Ritenuto in fatto

1. — Il Commissario dello Stato per la regione siciliana ha impugnato la legge approvata dall'assemblea regionale siciliana nella seduta del 1-2 maggio 1991, recante norme in materia di personale delle unità sanitarie locali, per contrasto con il d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761 e con l'art. 47, quarto comma, della legge 23 dicembre 1978 n. 833, in relazione ai limiti posti dall'art. 17 lett. *b*) e *c*) dello statuto speciale (r.d. lgs. 15 maggio 1946 n. 455, convertito in legge cost. 26 febbraio 1948 n. 2) nonché per violazione dell'art. 97 della Costituzione.

In relazione alla legge impugnata — la quale prevede una serie di interventi a favore del personale in servizio nelle USL della Sicilia, che vanno dalla modificazione del profilo professionale rivestito, alla acquisizione di specifiche professionalità, alla definizione di situazioni di precariato e all'integrazione delle tabelle di equiparazione già contenute nella precedente legge regionale 27 maggio 1987 n. 34 — nel ricorso si ricorda che la regione, pur titolare di competenza legislativa concorrente in materia di igiene e sanità pubblica e di assistenza sanitaria [art. 17, lett. *b*) e *c*), dello statuto], per quanto attiene alla disciplina del personale delle USL, ai sensi dell'art. 47, quarto comma della legge n. 833 del 1978, ha il potere di emanare norme per l'«attuazione» della normativa delegata (d.P.R. n. 761 del 1979) dettata per disciplinare in maniera uniforme, per tutto il territorio nazionale, la materia dello stato giuridico del personale in questione.

E tale uniformità, sia nella fase di accesso alle carriere, sia nel corso della successiva progressione, corrisponde al duplice interesse dello Stato di assicurare omogeneità di trattamento al personale sanitario (anche in vista dei processi di mobilità fuori dell'ambito regionale), sia per garantire, attraverso professionalità omogenee, l'uniformità delle condizioni e delle garanzie della salute per la collettività nazionale.

Gli articoli 1, 2, 4 e 7 della legge regionale — che prevedono, per diverse categorie di personale in servizio di ruolo e in possesso di determinati titoli professionali o/e di studio, l'inquadramento nelle rispettive qualifiche mediante concorso riservato — sono impugnati per violazione della normativa generale delle assunzioni per pubblico concorso, garantita dagli artt. 51 e 97 della Costituzione, e dettata in concreto dall'art. 12 del d.P.R. n. 761 del 1979 e dal relativo decreto del Ministro della sanità 30 gennaio 1982.

La previsione del concorso riservato, pur ammesso dal d.P.R. n. 761 del 1979 e dalla legge n. 207 del 1985 per il personale precario, è nella specie illegittima perché il personale ad esso interessato è già inserito nei ruoli delle USL e le norme impugnate omettono di fare riferimento ad ogni altro requisito, quali le mansioni svolte o l'anzianità di servizio.

Viene poi denunciato l'art. 8 della legge regionale, che dispone, per il personale appartenente al secondo e al quarto livello che abbia prestato servizio in posizione di precariato per almeno sei mesi nel biennio 1989/1990, l'inquadramento in ruolo con selezione riservata per titoli; la illegittimità costituzionale della norma deriverebbe dalla circostanza che detto inquadramento non sembrerebbe rispondere ad effettive esigenze di servizio dell'amministrazione, tanto è vero che esso viene previsto anche in soprannumero, violandosi così il principio del buon andamento (art. 97 della Costituzione), ma soprattutto l'inquadramento è disposto a domanda, prescindendosi dall'iscrizione nelle liste di collocamento e quindi in violazione delle disposizioni nazionali relative al procedimento per le assunzioni nei primi quattro livelli funzionali del pubblico impiego, dettate dal d.p.c.m. 18 settembre 1987, n. 392 e 27 dicembre 1988, in attuazione dell'art. 16 della legge 28 febbraio 1987 n. 56.

Sono altresì impugnati gli artt. 5, 9 e 10, che pur riguardando destinatari con posizioni diverse, prevedono tutti l'inserimento del personale in profili professionali non corrispondenti a quelli indicati nelle tabelle di equiparazione allegate al d.P.R. n. 761 del 1979. In particolare gli artt. 5 e 10 dispongono l'inquadramento in profili professionali superiori rispetto a quelli delle tabelle e l'art. 9 opera un'equiparazione addirittura non prevista in sede nazionale, così determinando illegittime difformità.

Anche dell'art. 11 si sostiene la illegittimità costituzionale, perché la norma consente agli assistenti amministrativi, in possesso del diploma di scuola media superiore e con un'anzianità nella qualifica di appartenenza di 5 anni, l'inquadramento nella qualifica di collaboratore direttivo, per la quale in via normale è invece richiesto il diploma di laurea.

Specifiche censure sono poi rivolte agli artt. 12 e 13 della legge regionale che, per i medici e gli psicologi dei consultori familiari, prevedono l'istituzione di posti della qualifica intermedia (cui verrebbero ammessi, con concorso riservato, gli assistenti medici e gli psicologi collaboratori) mediante la trasformazione integrale della qualifica iniziale, senza rispettare i limiti contenuti negli artt. 8 e 78 del d.P.R. n. 384 del 1990 che autorizzano le regioni ad operare detta trasformazione, ma per una percentuale di posti ben definita, e demandano al Ministro della sanità di dettare la disciplina per la copertura dei posti risultanti.

Con l'art. 6 della legge regionale, infine, si autorizza l'istituzione di corsi speciali per infermieri professionali, riservati agli operatori di seconda categoria (infermieri generici) che abbiano prestato servizio continuativo per almeno 4 anni.

L'illegittimità costituzionale di tale norma deriverebbe dalla circostanza che, mentre la analoga disciplina dettata dalla legge 3 giugno 1980 n. 243 è di carattere straordinario e limitata nel tempo quanto alla sua efficacia, quella regionale è invece una disciplina a regime che consente a detto personale l'accesso alla qualifica superiore, con un inammissibile privilegio rispetto agli esterni, e per di più dispone l'adeguamento degli organici «in relazione al numero degli abilitati» ai corsi di formazione, in violazione dei principi di ragionevolezza e di non arbitrarietà che stanno alla base del «buon andamento» di cui all'art. 97 della Costituzione.

Da ultimo, ed in rito, nel ricorso si solleva l'eccezione di tardiva comunicazione della legge regionale, essendo tale comunicazione avvenuta il quarto giorno (6 maggio 1991) dall'approvazione della legge da parte dell'assemblea regionale (verbale del 1° maggio 1991, anche se la seduta si è chiusa alle ore 8,45 del giorno 2 successivo), essendo festivo il giorno precedente a quello della comunicazione (5 maggio, domenica).

In proposito, nel ricorso si chiede a questa Corte di rivedere il proprio orientamento (sent. n. 365 del 1990) perché altrimenti, ad avviso del ricorrente, l'art. 29, secondo comma, dello statuto — che reca la locuzione «decorsi otto giorni» — non avrebbe senso, potendo i giorni in questione essere anche 9 o più, a seconda dell'incidenza, nel periodo, di giorni festivi anche consecutivi, mentre il Presidente della giunta regionale, ai sensi dell'art. 13, secondo comma, dello statuto, sarebbe tenuto alla promulgazione sempre entro gli otto giorni.

2. — Si è costituita nel giudizio la regione siciliana, la quale ha precisato che la legge impugnata, che reca interventi perequativi per il personale delle USL, è stata emanata nell'esercizio delle competenze statutarie, fatte salve dall'art. 80 della legge n. 833 del 1978, al fine di perseguire migliori rendimenti operativi degli addetti al servizio sanitario ed in considerazione della ritardata attivazione delle USL dell'isola rispetto al restante territorio nazionale.

Ha quindi rilevato che l'impugnativa si basa sull'erroneo presupposto che il legislatore regionale non possa discostarsi in materia di personale delle USL dalla normativa statale, ma sia titolare soltanto di una potestà di attuazione, laddove la salvezza delle competenze operata dal richiamato art. 80 della legge n. 833 del 1978 e l'ambito in cui queste si esercitano, fissato dall'art. 17 dello Statuto, depongono diversamente.

Venendo in concreto all'impugnativa, nella memoria di costituzione si dubita innanzitutto della ammissibilità del ricorso in quanto sarebbero ivi indicate, quale parametro di costituzionalità, a prescindere dall'invocato art. 97 della Costituzione, soltanto norme di leggi ordinarie o ad esse parificate, in difformità quindi da quanto prescritto dall'art. 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che impone la indicazione di parametri costituzionali.

Ma, pur valutando le questioni con riferimento al solo art. 97 della Costituzione, la regione ne sostiene comunque la inammissibilità, in quanto le censure attengono a scelte discrezionali del legislatore regionale.

Nel merito e con riferimento agli impugnati artt. 1, 2, 4 e 7 della legge regionale, nella memoria si ricorda che l'art. 15 del d.P.R. n. 761 del 1979 ha previsto una riserva di posti (fino al 10 per cento per il personale medico e fino al 30 per cento per il restante personale) in sede di concorso in favore dei dipendenti già in servizio, non necessariamente inseriti in organico, presso le strutture private convenzionate; le norme regionali censurate, invece, si riferiscono a personale già appartenente ai ruoli delle USL e non si vede come possano essere considerate più «liberali» di quelle nazionali.

Quanto alle censure riferite agli artt. 5, 9 e 10, si rileva che le norme disciplinano il personale amministrativo, non chiamato a svolgere alcuna attività medico-sanitaria, e attengono quindi più propriamente alla materia della organizzazione degli enti locali, affidata dall'art. 15 dello statuto alla competenza esclusiva della regione.

Sempre con riferimento al solo parametro ammissibile (art. 97 della Costituzione), le censure rivolte agli artt. 6 e 8, da un lato, non terrebbero conto che l'organizzazione dei corsi per infermieri risponde all'urgenza di selezionare tale personale paramedico notoriamente carente; dall'altro, si risolverebbero in valutazioni di merito circa l'operato del legislatore regionale; e, da ultimo, addurrebbero, a sostegno della illegittimità costituzionale, la violazione addirittura di due atti amministrativi.

Da ultimo si sostiene la inammissibilità delle questioni relative agli artt. 11 e 12, in quanto sarebbero carenti sia della motivazione che della indicazione dei necessari parametri.

3.1. — Nell'imminenza della udienza di discussione, hanno presentato memorie sia il Commissario dello Stato per la regione siciliana, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, sia la regione.

3.2. — Nella prima la difesa dello Stato rileva che, ai sensi dell'art. 17 lettere b) e c) dello statuto speciale nonché degli artt. 80 e 47, quarto comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, la regione siciliana non ha, per quanto attiene allo stato giuridico del personale delle USL, un tipo di competenza differente da quella riconosciuta alle regioni a statuto ordinario, ma ha unicamente il potere di emanare norme «attuative» della normativa prodotta dallo Stato in modo uniforme per tutto il territorio nazionale.

Pertanto la delibera legislativa impugnata, oltre che contrastare con gli artt. 51, primo comma, e 97, terzo comma, della Costituzione — come attuati dall'art. 47 della legge n. 833 del 1978, dal conseguente d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 ed altresì dagli artt. 9 e 20 della legge 27 marzo 1983, n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego) — violerebbe anche «i principi e gli interessi generali» che si pongono come limite delle competenze statutarie nelle materie di cui trattasi e che riservano al legislatore statale e alla contrattazione collettiva gestita a livello nazionale ogni aspetto della disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle USL.

In relazione alle singole censure, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che alcune delle norme impugnate (artt. 6, quinto comma, 7, 8, terzo comma, 12, terzo comma, e 13, terzo comma) non rispetterebbero il limite dei «posti vacanti» nel prevedere inquadramenti in ruolo del personale o in soprannumero o addirittura con adeguamento degli organici al numero casuale e contingente degli aspiranti o anche degli abilitati all'esito di corsi di formazione professionale, in palese contrasto con l'art. 97 della Costituzione, per il quale l'organizzazione degli uffici è un *prius* logico-giuridico rispetto al reclutamento del personale da inserire nell'organizzazione stessa.

Quanto allo strumento della «trasformazione dei posti», esso verrebbe utilizzato (artt. 12 e 13) nei confronti di tutti i posti di «assistente medico» e di «psicologo collaboratore», ovverossia con soppressione di due intere qualifiche inferiori, per consentire procedure riservate e gestite a livello locale, in difformità degli artt. 8, terzo comma, e 78, terzo e sesto comma, del d.P.R. n. 384 del 1990, che consentono una trasformazione quantitativamente limitata (30% dei posti di assistente medico), ed in contrasto con le previsioni degli artt. 18 e 21 del d.P.R. n. 761 del 1979, che ribadiscono la regola del «pubblico concorso».

A quest'ultimo proposito e con riferimento alle norme impugnate che prevedono «concorsi riservati», nella memoria si sostiene altresì che il principio generale dell'accesso ai pubblici uffici «in condizioni di eguaglianza» (art. 51 della Costituzione) e «mediante concorso» (art. 97 della Costituzione) non può certamente essere derogato nell'ambito dell'esercizio di una competenza legislativa di mera attuazione e le normative statali, che pur hanno previsto concorsi riservati, non possono essere invocate a giustificazione di un principio generale di ammissibilità di una «riserva» (ovverosia di esclusione degli «altri»), perché quelle normative hanno riguardato la sistemazione eccezionale di personale precario, per la quale veniva anche richiesto il possesso di determinati requisiti (anzianità, buon espletamento del servizio, livello delle mansioni svolte, ecc.).

Infine si sottolinea la illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 9, con il quale si alterano le tabelle di equiparazione fissate uniformemente per tutto il territorio nazionale, e dell'art. 11, che modifica *ope legis* un accordo collettivo del 1979, così invadendo l'area riservata alla «disciplina in base ad accordi» (art. 3 della legge n. 93 del 1983).

3.3. — La regione siciliana, nella sua memoria, si oppone al ricorso, evidenziando le ragioni di giustizia sostanziale che avrebbero determinato il legislatore regionale ad avvalersi della potestà riconosciuta dall'art. 17 dello statuto, per ripianare situazioni discriminanti per gli operatori sanitari del proprio territorio, rispetto a quelli delle altre regioni.

In merito all'art. 5 si sostiene che l'attribuzione del quarto livello a talune unità di personale (autisti, centralinisti, operai) si giustificerebbe con la circostanza che quei dipendenti, in quanto provenienti dagli enti locali, erano legati al livello inferiore posseduto nell'ente di provenienza e sarebbero stati quindi penalizzati rispetto ai colleghi chiamati a svolgere le stesse mansioni direttamente nelle USL.

Quanto all'art. 6, la norma risponderebbe al principio della liceità della riqualificazione professionale degli infermieri generici, ammessi a corsi speciali con carattere straordinario e di prima ed unica applicazione, senza quindi influenza su situazioni future. Non vi sarebbe nemmeno aumento dei posti, mentre, in relazione alla limitata copertura finanziaria derivante dalla trasformazione di detti posti, la norma di copertura (art. 14) non è stata oggetto di specifica impugnativa.

Sull'art. 8, si sostiene che la norma colloca il personale in «apposito ruolo in soprannumero» e, solo in presenza di posti in organico, ne prevede l'inquadramento, sempre con la garanzia del preventivo concorso per titoli. Al riguardo si fa rilevare che la normativa statale prevede, per il personale addetto alle mansioni elementari, addirittura la «chiamata diretta» (art. 9, secondo comma, del d.P.R. n. 761 del 1979).

Gli artt. 12 e 13, poi, consentirebbero di ovviare alla disparità di trattamento subito dai medici specialisti (i ginecologi dei consultori familiari) e dagli psicologi degli stessi consultori, che svolgono i propri compiti quali unici operatori nelle strutture cui sono destinati, rispetto ai colleghi operanti nelle altre USL che, a' termini dell'art. 18 del d.P.R. n. 761 del 1979 e dell'art. 29 del d.m. 30 gennaio 1982, hanno potuto concorrere alla posizione funzionale superiore di coadiutore.

Considerato in diritto

1. — Il Commissario dello Stato per la regione siciliana ha sollevato, in via principale, nei confronti della delibera legislativa approvata dall'assemblea regionale siciliana il 1-2 maggio 1991, recante norme in materia di personale delle unità sanitarie locali, varie questioni di legittimità costituzionale.

In primo luogo il ricorrente denuncia l'intera legge per contrasto con gli artt. 28 e 29 dello statuto regionale (r.d. lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2), nel presupposto della tardività della sua comunicazione ai fini dell'eventuale impugnazione, essendo tale comunicazione avvenuta il quarto giorno dall'approvazione della legge regionale (a causa della festività del terzo giorno), e, quindi, oltre il termine di tre giorni previsto dall'art. 28 del predetto statuto regionale. Tale sequenza temporale vanificherebbe altresì il disposto dell'art. 29, secondo comma, dello statuto, a' termini del quale «decorsi otto giorni» dall'approvazione, senza che sia pervenuta copia dell'impugnazione, la legge va comunque promulgata.

Sono inoltre denunciati per inosservanza dei limiti posti dall'art. 17, lett. b) e c), dello statuto speciale, in relazione alla legge 23 dicembre 1978, n. 833 ed all'art. 47, quarto comma, di questa, nonché per violazione dell'art. 97 della Costituzione:

a) gli artt. 1, 2, 4 e 7, che dispongono, in favore di alcune categorie del personale di ruolo in possesso di determinati titoli professionali e/o di studio, l'inquadramento in qualifiche superiori mediante concorso riservato; essi contrasterebbero altresì «con la normativa generale delle assunzioni mediante pubblici concorsi, garantita dagli artt. 51 e 97 della Costituzione», nonché con l'art. 12 del d.P.R. n. 761 del 1979 e il decreto del Ministro della sanità 30 gennaio 1982;

b) l'art. 8, che prevede l'inquadramento in ruolo a domanda di personale precario di secondo e quarto livello, previa selezione riservata per titoli, prescindendo dall'iscrizione nelle liste di collocamento, e si porrebbe in contrasto altresì con l'art. 16 della legge n. 56 del 1987 e con i decreti del Presidente del consiglio dei ministri 18 settembre 1987, n. 392 e 27 dicembre 1988 (s.n);

c) gli artt. 5, 9 e 10, che inseriscono il personale ivi previsto in profili professionali superiori o addirittura diversi rispetto a quelli indicati nelle tabelle di equiparazione allegate al d.P.R. n. 761 del 1979, così determinando «una possibile difformità rispetto ad analoghe figure professionali nel rimanente territorio nazionale»;

d) l'art. 11, che dispone l'inquadramento, nella qualifica di collaboratore direttivo, degli assistenti amministrativi in possesso del diploma di scuola media superiore e di una anzianità nella qualifica di appartenenza di 5 anni, applicando ad essi in via estensiva l'accordo nazionale unico del 1979, che è antecedente all'istituzione del servizio sanitario nazionale e alla relativa disciplina del personale;

e) gli artt. 12 e 13, che prevedono la istituzione di posti della qualifica intermedia, mediante integrale trasformazione di quella iniziale (per i profili dei medici e degli psicologi dei consultori familiari) e ammettono gli assistenti medici e i collaboratori psicologi in servizio presso quelle strutture a concorso riservato per la prima copertura dei posti trasformati, così violando altresì gli artt. 8 e 78 del d.P.R. n. 384 del 1990, nonché la normativa generale delle assunzioni mediante pubblico concorso;

f) l'art. 6, che autorizza l'istituzione di corsi speciali «a regime» per infermieri professionali riservati agli operatori professionali di seconda categoria (infermieri generici), ponendosi così in contrasto con i principi della normativa statale di settore e con il principio di ragionevolezza e di non arbitrarietà.

2. — Devono, preliminarmente, essere disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla regione siciliana nell'assunto che: a) a prescindere dall'art. 97 della Costituzione, sarebbero indicate nel ricorso norme di leggi ordinarie o ad esse parificate, in difformità da quanto prescritto dall'art. 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che prevederebbe come parametri di riferimento solo le norme della Costituzione o di leggi costituzionali; b) le censure proposte atterrebbero a scelte discrezionali del legislatore regionale; c) relativamente agli artt. 12 e 13 della legge, le censure sarebbero carenti sia della motivazione che dell'indicazione dei parametri costituzionali.

Sotto il primo profilo osserva la Corte che nel ricorso, oltre alla violazione dell'art. 97 della Costituzione, si sostiene che sarebbero stati violati i «principi generali» delle leggi dello Stato e, quindi, rettamente vengono indicate le norme interposte, contenute in leggi ordinarie, da cui quei principi sarebbero desumibili. Il problema che in conseguenza si pone è di stabilire se da quelle norme possano ricavarsi i principi generali che costituiscono limite per il legislatore regionale ai sensi dell'art. 17 dello statuto della regione siciliana: problema, questo, che attiene al merito della questione e non alla sua ammissibilità.

Priva di consistenza è anche la tesi secondo cui le censure investirebbero scelte discrezionali del legislatore regionale, perché, contrariamente a quanto si assume dalla regione resistente, ciò di cui ci si duole è, come già si è accennato, la violazione da parte delle varie norme impugnate di principi generali stabiliti dalle leggi dello Stato nella materia e, quindi, la soluzione delle questioni proposte suppone la verifica della sussistenza di principi ritenuti tali dal ricorrente e l'indagine circa l'eventuale difformità rispetto ad essi della legge regionale oggetto di censure, per cui anche sotto questo secondo profilo il ricorso è ammissibile.

Quanto infine alla parte del ricorso che investe gli artt. 11 e 12 della legge impugnata, diversamente da quanto si sostiene dalla regione resistente, i parametri di riferimento ed i motivi su cui le censure si sorreggono sono indicati in modo da consentirne l'esame nel merito.

3. — La questione, sollevata con la prima censura in riferimento agli artt. 28 e 29 dello statuto speciale e che, come illustrato in precedenza (v. punto 1), investe la legge nel suo complesso per aspetti che attengono alla fase dell'invio al Commissario dello Stato ed alla promulgazione, non è fondata.

In proposito va ricordato che questa Corte, nella sentenza n. 365 del 1990, esaminando la questione sollevata allora con riferimento al solo art. 28 dello statuto regionale, ha affermato che l'inosservanza del termine di tre giorni, previsto dal suindicato parametro costituzionale, per l'invio della legge «altra conseguenza non produce se non che il termine di cinque giorni dato al Commissario dello Stato per l'impugnazione della legge regionale decorre dall'ulteriore giorno dell'effettivo invio delle legge stessa». Da tale orientamento — che va ribadito anche in occasione dell'esame della questione ora sollevata in riferimento agli artt. 28 e 29 dello statuto — deriva che il termine finale assegnato al Commissario dello Stato debba essere considerato spostato in avanti di un numero di giorni pari a quelli del ritardo nell'invio della legge, in modo da assicurare comunque, per intero, il periodo di cinque giorni riservato al predetto Commissario per la proposizione dell'impugnazione; e ciò è sufficiente ad escludere la fondatezza dell'ulteriore dubbio sollevato con il ricorso in epigrafe.

4. — Al fine dell'esame delle censure che investono varie disposizioni della legge impugnata e che verranno in prosieguo esaminate seguendo l'ordine con cui sono formulate nel ricorso, è necessario ricordare che l'art. 17 dello statuto speciale della regione siciliana prevede che, quella della sanità pubblica, è una delle materie rispetto alle quali la potestà legislativa regionale debba essere esercitata «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si uniforma la legislazione dello Stato» anche relativamente «all'organizzazione dei servizi».

Si è dunque in presenza, nella materia, del tipo di legislazione c.d. concorrente, assoggettata a limiti analoghi a quelli previsti dall'art. 117 della Costituzione per le regioni a statuto ordinario, onde l'illegittimità costituzionale di leggi della regione siciliana che dovessero risultare difformi dai principi desumibili dalle leggi dello Stato.

Va altresì considerato che questa Corte ha, fin dalla sentenza n. 41 del 1966, affermato il principio (ancorché all'epoca riferibile al personale sanitario dei comuni e delle province, ma ora al personale del servizio sanitario nazionale) che le norme riguardanti lo stato giuridico ed economico del personale sanitario appartengono alla materia sanitaria, onde la legge regionale «al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della regione, non dovrebbe discostarsi dal tipo di disciplina data dalle leggi dello Stato intervenute nella stessa materia».

Vero è che l'art. 80 della legge n. 833 del 1978 fa salve le competenze delle regioni a statuto speciale nelle materie considerate dalla legge stessa. Ma poiché il già richiamato art. 17 dello statuto speciale attribuisce nella materia alla regione siciliana una potestà legislativa di tipo concorrente, la legge regionale deve rispettare i principi generali della legge dello Stato — e fra essi certamente quello posto dall'art. 47 della legge stessa — che si è riservata la disciplina dello stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali, onde la legislazione regionale, incontrando tale limite, può essere in detta disciplina solo attuativa (sent. n. 122 del 1990), in conformità alle previsioni del quarto comma di detto art. 47.

5. — Esaminate alla luce delle suddette precisazioni, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 4 e 7 della legge regionale in esame i quali prevedono, per diverse categorie di personale di ruolo, l'inquadramento in una serie di qualifiche da essi indicate, mediante concorsi riservati.

Come questa Corte ha già affermato (sent. n. 122 del 1990 cit.) il carattere attuativo della potestà legislativa regionale impone il rispetto delle regole «che il d.P.R. n. 761 del 1979 — in applicazione del principio generale di cui all'art. 97 della Costituzione e dei criteri direttivi stabiliti nella delega legislativa di cui all'art. 47 della legge n. 833 del 1978 — prevede» e cioè quella «del pubblico concorso per titoli ed esami tanto in ordine all'ammissione all'impiego presso le unità sanitarie locali (art. 12) quanto in ordine all'accesso a specifiche posizioni funzionali nei diversi ruoli (art. 17 e ss.)» e quella che «fissa in modo tassativo le ipotesi di concorsi che in via transitoria sono riservati a ben individuate categorie di soggetti (art. 67 e ss.)».

E poiché né fra queste ultime ipotesi, né fra quelle previste dalla legge n. 207 del 1985 — anch'essa richiamata dal ricorrente e riguardante la possibilità di inquadramento di personale precario solo entro un determinato periodo temporale ormai decorso — rientrano quelle previste dagli artt. 1, 2, 4 e 7 della legge impugnata, non vi è dubbio sulla illegittimità costituzionale di queste ultime disposizioni.

6. — Parimenti fondata è la questione sollevata nei confronti dell'art. 8 della legge in esame.

Quest'ultima norma, prevedendo l'inquadramento in ruolo, a domanda, di personale precario di secondo e quarto livello, previa selezione riservata per titoli e prescindendo dall'iscrizione nelle liste di collocamento, viola espressamente la normativa statale sul collocamento, che non è di competenza regionale (sentenze numeri 20 del 1989 e 998 del 1988). Il che, peraltro, si desume anche dalla prassi legislativa della regione siciliana che nella legge n. 2 del 1988 ha, all'art. 13, previsto che alle selezioni per titoli, per le assunzioni per le quali non sia previsto titolo professionale, partecipino «gli iscritti alle liste di collocamento».

Poiché la regione, per tutte le considerazioni fin ad ora svolte, al fine dell'inquadramento in ruolo dei precari del servizio sanitario nazionale deve attenersi a quanto stabilito dalle leggi dello Stato, non può provvedervi per il personale che ha prestato servizio precario nel biennio 1989-1990 perché tale possibilità non è prevista dalle leggi stesse.

L'art. 8 impugnato è perciò illegittimo perché, avendo la legge dello Stato (legge n. 207 del 1985) consentito la sistemazione in ruolo del personale precario per una durata temporalmente limitata, una volta esauritosi il periodo transitorio considerato da detta legge, l'assunzione del personale dei primi quattro livelli può avvenire, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 56 del 1987 e dei relativi decreti attuativi (d.p.c.m. 18 settembre 1987, n. 392 e 27 dicembre 1988, s.n.) che riguardano anche il settore della sanità, solo tramite le liste di collocamento.

La regola è stata ribadita dall'art. 5 del d.P.R. 20 maggio 1987 n. 270 (Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale per il triennio 1985-1987 relativa al comparto del personale dipendente dal servizio sanitario nazionale), secondo il quale «L'assunzione in ruolo per chiamata diretta deve essere effettuata con le modalità e procedure previste dall'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, per le figure del comparto sanitario per le quali non è richiesto il titolo professionale ...» e cioè tramite le liste di collocamento.

Né al riguardo può condividersi la tesi della regione siciliana, secondo cui l'art. 8 impugnato sarebbe conforme all'art. 9 del d.P.R. n. 761 del 1979, il quale consentirebbe la chiamata diretta per il personale addetto a mansioni elementari. In contrario si deve osservare che l'art. 9, invocato dalla regione, prevede che l'assunzione per chiamata diretta è ammessa solo per speciali categorie di personale addetto a mansioni elementari (in esse potendosi comprendere solo il personale appartenente al secondo livello e non anche al quarto) e comunque sulla base di adeguati criteri selettivi fissati nell'accordo nazionale unico; di conseguenza la regione non può in ogni caso, con propria legge, sostituirsi all'accordo cui rinvia espressamente la legge dello Stato.

Infine, la norma denunciata contrasta anche con l'art. 97 della Costituzione perché, come fondatamente rilevato nel ricorso, essa configura un soprannumero incompatibile con il principio del rispetto del limite degli organici che fa dell'organizzazione un *prius* rispetto al reclutamento del personale da assumere.

7.1. — Anche le censure relative agli articoli 5, 9 e 10 della legge in esame, sono fondate, violando le norme in essi contenute le tabelle di equiparazione — stabilite dallo Stato e quindi non integrabili in sede di legislazione attuativa — allegate al d.P.R. n. 761 del 1979.

7.2. — In particolare l'art. 5 inquadra talune qualifiche (autisti e centralinisti degli enti locali e operai degli enti ospedalieri transitati alle USL) come operatori tecnici, mentre la disciplina statale ne prevede l'inquadramento al livello inferiore di agenti tecnici (cfr. tab. G e F del d.P.R. n. 761 del 1979). Inoltre l'art. 39 del d.P.R. n. 384 del 1990 ha riordinato la tabella 1 allegata al d.P.R. n. 761 del 1979, mantenendo distinte le due qualifiche di agente tecnico e operatore tecnico.

Quanto poi alla tesi svolta dalla regione resistente — secondo cui l'art. 5 impugnato risponderebbe ai criteri di equità perché gli autisti e centralinisti degli enti locali e gli operai degli enti ospedalieri sono legati al livello posseduto nell'ente di provenienza che è inferiore rispetto a quello di altri soggetti assunti con le medesime mansioni direttamente nelle USL — va rilevato che le tabelle di equiparazione modificate dall'art. 39 del d.P.R. n. 384 del 1990 (e relativi allegati) considerano nella qualifica di operatore tecnico gli autisti di autambulanza, ma non gli altri profili che rimangono compresi nell'«agente tecnico» o nella nuova dizione di «ausiliario specializzato», nella quale ultima è, ad esempio, espressamente ricompreso l'«addetto alla conduzione di veicoli».

Di conseguenza il riallineamento previsto in contrasto con la tabella statale non può trovare giustificazione una volta sottoposto a censura, quand'anche altro personale di corrispondente qualifica fosse assunto avvantaggiandosi di leggi rimaste inopugunate nonostante la difformità dalle tabelle suddette.

7.3. — L'articolo 9 della legge regionale, dal canto suo, riferendosi al «capo ripartizione titolare di una funzione e/o servizio amministrativo», formula un'equiparazione non prevista nella tabella suddetta.

Infine l'art. 10 prevede l'equiparazione dei collaboratori coordinatori, che abbiano la titolarità di un ufficio di una cassa mutua provinciale da almeno cinque anni, con la qualifica di dirigente con almeno cinque anni nella qualifica stessa e nella posizione funzionale di direttore amministrativo, e ciò in difformità dalla tabella statale che prevede un apposito gruppo di qualifiche, denominate «collaboratori amministrativi», nelle quali inquadra tutto il personale avente tale qualifica, salvo l'unica ipotesi (diversa dalla specie) di equiparazione al personale dirigente riservata al collaboratore con almeno 10 anni di qualifica ed in possesso della laurea e della qualifica di coordinatore ad una certa data.

Né in proposito può seguirsi l'argomento difensivo della regione secondo cui, trattandosi di personale amministrativo dell'ente locale USL non chiamato a svolgere attività sanitaria, esso sarebbe da ricomprendere nella competenza esclusiva prevista dall'art. 15 dello statuto (ordinamento degli enti locali). La tesi non ha consistenza, perché è proprio il personale delle USL quello cui si riferisce la normativa in materia di personale del servizio sanitario nazionale, che disciplina sia il personale sanitario che quello amministrativo e, quindi, la potestà legislativa regionale nella materia *de quo* è di tipo attuativo valendo, in virtù dell'art. 17 dello statuto, il principio della riserva statale prevista dall'art. 47 della legge n. 833 del 1978.

Nemmeno possono condividersi le argomentazioni svolte relativamente agli artt. 9 e 10 dalla regione, la quale deduce che con propria legge n. 34 del 1987 avrebbe previsto tabelle per qualifiche equipollenti che intenderebbe ora integrare con l'emanazione dei suddetti articoli. In proposito vale anche qui il rilievo secondo cui l'omessa impugnativa di leggi precedenti, che presentassero simili profili di illegittimità costituzionale, non può costituire precedente atto a giustificare l'emanazione di norme integrative ripetitive della stessa illegittimità ed a sottrarre queste alle censure di incostituzionalità proposte, come nella specie, in riferimento a precisi parametri.

8. — Fondata è poi la censura formulata nei confronti dell'art. 11 della legge regionale impugnata, nell'assunto che esso dispone l'inquadramento nella qualifica di collaboratore direttivo degli assistenti amministrativi in possesso del diploma di scuola media superiore (quando in via normale è richiesta la laurea), e di una anzianità nella qualifica di appartenenza di 5 anni, estendendo l'accordo nazionale unico del 1979 che faceva invece riferimento ad un'epoca (1° marzo 1978) in cui il servizio nazionale e la disciplina del relativo personale ancora non esistevano.

In proposito deve osservarsi che le tabelle statali equiparano l'aggiunto principale all'assistente amministrativo coordinatore. Ma se è vero che l'art. 74 dell'accordo ospedaliero del 17 febbraio 1979 per il periodo dal 1° gennaio 1977 al 30 giugno 1979 ("Norme particolari di primo inquadramento per alcune qualifiche di personale non medico") prevedeva l'inquadramento a collaboratore direttivo degli aggiunti principali ad esaurimento (pur con titolo di studio inferiore alla laurea), ma al raggiungimento di 5 anni di anzianità, di tale beneficio non ci si può più giovare dopo che l'accordo del 1979 ha cessato di avere tale effetto ed una volta che siano entrati in vigore, alla data del 31 dicembre 1982, i nuovi contratti collettivi.

La legge regionale vuole dunque estendere il beneficio anche al personale confluito nelle USL che non se ne fosse potuto giovare per non avere raggiunta l'anzianità di cinque anni entro la data prevista dall'accordo ospedaliero del 1979; essa introduce, così, un criterio dinamico per il quale l'anzianità suddetta si possa raggiungere anche dopo il 1982 e cioè dopo che sono entrati in vigore i nuovi contratti collettivi, che non prevedono più la qualifica di aggiunto principale ad esaurimento. Ma ciò non può essere consentito, perché, come si è già rilevato nell'esame di altra censura, la legge regionale deve attenersi alla legge dello Stato e alla disciplina stabilita dai nuovi contratti.

9. — Gli articoli 12 e 13 della legge in esame prevedono l'istituzione di posti della qualifica intermedia, mediante la integrale trasformazione di quella iniziale per i profili dei medici e degli psicologi dei consultori familiari, e ammettono gli assistenti medici e i collaboratori psicologi in servizio presso quelle strutture a concorso riservato per la prima copertura dei posti trasformati.

Tali previsioni, conformemente a quanto sostenuto nel ricorso, sono in contrasto con gli artt. 8 e 78 del d.P.R. n. 384 del 1990 — che autorizzano le regioni ad operare la detta trasformazione soltanto in ben definiti limiti percentuali (47 per cento dei posti di pianta organica di personale sanitario non medico, ivi compresi gli psicologi — art. 8; 30 per cento dei posti di pianta organica per gli assistenti medici — art. 78), e prevedono che la disciplina per la copertura dei posti risultanti sia dettata dal ministro della sanità; le stesse norme regionali sono, come rilevato nel ricorso, altresì in contrasto con la «normativa generale delle assunzioni mediante concorso» sopra richiamata.

A tal proposito vale quanto già affermato da questa Corte (sentenza n. 122 del 1990 cit.), secondo cui la trasformazione di una qualifica inferiore in un'altra superiore mira ad ampliare le prospettive di progressione funzionale del personale attraverso un'estensione delle possibilità di accesso al livello superiore, il che è in contrasto con la disciplina posta dalla legge dello Stato, rispetto alla quale il legislatore regionale, in virtù del principio posto dall'art. 47 della legge n. 833 del 1978, ha solo il potere di emanare norme di attuazione.

Il contrasto appare evidente ove si consideri che alla copertura dei posti, risultanti dalla trasformazione compiuta dalle norme impugnate, si provvede con appositi concorsi riservati al personale appartenente ai posti trasformati, previsione questa che, analogamente a quanto già osservato (punto n. 5) in relazione ad altra previsione di concorsi riservati, «esorbita dai limiti costituzionali propri della potestà legislativa di attuazione che la regione possiede in materia» (sentenza n. 122 del 1990 cit.).

Né può condividersi l'assunto della regione resistente secondo cui, nella specie, si tratterebbe di una trasformazione di posti relativa solo ai consultori e non di tutti i posti relativi alle qualifiche di assistente medico e psicologo collaboratore, onde da parte del ricorrente non si sarebbe indicato alcun elemento da cui possa desumersi che sia stato superato il limite percentuale posto dalla normativa degli accordi. Difatti il tenore letterale degli articoli impugnati conferma che la regione, sopprimendo due intere qualifiche iniziali, è andata oltre rispetto alle sue competenze meramente attuative.

10. — Fondate sono anche le censure formulate nei confronti dell'art. 6 che autorizza la istituzione dei corsi speciali «a regime» per infermieri professionali, riservati agli operatori professionali di seconda categoria (infermieri generici) che abbiano prestato servizio continuativo per almeno quattro anni, e che accedono così alla qualifica

superiore in via privilegiata rispetto agli esterni. Si deve infatti considerare che l'analoga legge dello Stato n. 243 del 1980, la quale ha previsto specifiche modalità per la «straordinaria riqualificazione degli infermieri generici», ha avuto una efficacia limitata nel tempo e carattere straordinario, avendo inteso — come correttamente rilevato nel ricorso — porre un freno e «razionalizzare certi sistemi di conseguimento straordinario della professionalità».

In altri termini, poiché la disciplina prevista dalla legge dello Stato n. 243 del 1980 si è ormai esaurita, ne consegue che di essa non possa più farsi applicazione in sede di legislazione regionale attuativa.

Parimenti fondata è la tesi del ricorrente secondo cui lo stesso art. 6, consentendo l'adeguamento degli organici in relazione al numero dei soggetti (infermieri) abilitati all'esito dei suddetti corsi professionali, è in contrasto con i principi, oltreché della normativa statale di settore, anche di ragionevolezza e di non arbitrarietà e quindi di buon andamento (art. 97 della Costituzione). A parte i dubbi emersi in sede di discussione della legge impugnata (atti assemblea regionale siciliana, in particolare seduta del 19 aprile 1991) circa l'incompetenza della regione a disciplinare la materia, dubbi cui non è stata data convincente risposta, la norma comporta un indeterminato accrescimento degli organici degli infermieri professionali, prevedendosi all'ultimo comma dell'art. 6 che «al termine di corsi ed in relazione al numero degli abilitati si provvederà all'occorrenza trasformazione dei posti in organico».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 della legge della regione siciliana, approvata dall'assemblea regionale siciliana nella seduta del 1-2 maggio 1991, recante norme in materia di personale delle unità sanitarie locali;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della suindicata legge della regione siciliana, sollevata, in riferimento agli artt. 28 e 29 dello statuto speciale, dal Commissario dello Stato per la regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1991.

Il presidente: CORASANITI

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1991.

Il direttore di cancelleria: MINELLI

91C1330

N. 485

Sentenza 18-27 dicembre 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - INAIL - Infortuni - Persona civilmente responsabile del reato - Azione di regresso - Recupero somme erogate - Estensibilità alla parte di risarcimento del danno biologico subito dall'infortunato - Limitazioni della prestazione agli aventi diritto - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 356/1991) - Indefettibilità della tutela risarcitoria del diritto alla salute - Illegittimità costituzionale.

(D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 10, sesto e settimo comma; d.P.R. 30 giugno 1964, n. 1124, art. 11, primo e secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 11 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), promosso con ordinanza emessa il 15 gennaio 1991 dal Tribunale di Torino nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Bracco Rosario ed altro e Fallimento s.r.l. Axel ed altro, iscritta al n. 356 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visti gli atti di costituzione dell'I.N.A.I.L. nonchè l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 6 novembre 1991 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio civile avente ad oggetto sia la domanda di risarcimento del danno da infortunio sul lavoro proposta da un lavoratore nei confronti del fallimento della società alle cui dipendenze egli aveva lavorato, sia la domanda di regresso proposta dall'I.N.A.I.L. per le somme pagate dall'istituto a titolo di indennità e per le spese accessorie da esso sostenute, il Tribunale di Torino ha sollevato, con riferimento agli artt. 2, 3, 32, primo comma e 38, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 11 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, nella parte in cui, in caso di infortunio sul lavoro, consentono all'I.N.A.I.L., per il recupero delle somme erogate al lavoratore infortunato, di esercitare l'azione di rivalsa «nei confronti del datore di lavoro civilmente responsabile con pregiudizio del diritto dell'infortunato stesso al risarcimento del danno alla persona non altrimenti risarcito».

Ritenuto che il fatto era configurabile come reato e che ne conseguiva, ai sensi degli artt. 185 cod. pen., 2049 cod. civ. e 10 d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, la responsabilità civile della società fallita per i danni subiti dal lavoratore, nonchè, ai sensi dell'art. 11 del medesimo d.P.R. n. 1124 del 1965, l'obbligo della medesima società di rimborsare all'I.N.A.I.L. le somme erogate per indennità e spese accessorie, il Tribunale ha rilevato che tali erogazioni erano superiori alla somma che sarebbe stata liquidabile al lavoratore a titolo di risarcimento del danno alla persona, secondo la disciplina civilistica in materia di responsabilità per fatto illecito (in particolare, nessun danno risarcibile era stato riconosciuto a titolo di perdita della capacità di guadagno, in quanto la menomazione subita dal lavoratore aveva sì determinato la sostanziale impossibilità di riprendere la specifica attività lavorativa un tempo esercitata dall'infortunato, ma non aveva ripercussioni sulla diversa attività lavorativa alla quale egli si era dedicato dopo l'incidente e che attualmente svolgeva senza usura e senza riduzione della retribuzione).

Ne conseguiva che l'istituto poteva essere ammesso al passivo soltanto per tale minore importo, ma per l'integralità di esso, in ragione dell'indirizzo giurisprudenziale secondo cui il credito dell'I.N.A.I.L. in via di regresso contro il datore di lavoro civilmente responsabile trova un limite quantitativo nel complessivo ammontare del risarcimento del danno dovuto all'infortunato secondo le norme generali che disciplinano la responsabilità per fatto illecito, senza però che assuma rilievo la diversità tra le componenti del danno oggetto dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e quelle del danno risarcibile secondo la disciplina civilistica e quindi con la possibilità per l'istituto di avvalersi, ai fini del regresso, anche delle somme spettanti al lavoratore infortunato per risarcimento del danno biologico e del danno morale. Il lavoratore, d'altro canto, non aveva diritto ad alcun risarcimento da parte del datore di lavoro, in ragione dell'art. 10, sesto e settimo comma, del citato d.P.R. n. 1124 del 1965, secondo cui «non si fa luogo a risarcimento qualora il giudice riconosca che questo non ascende a somma maggiore dell'indennità che, per effetto del presente decreto, è liquidata all'infortunato o ai suoi aventi diritto», mentre, «quando si faccia luogo a risarcimento, questo è dovuto solo per la parte che eccede le indennità liquidate a norma degli articoli 66 e seguenti».

Ciò posto, secondo il giudice *a quo*, la disciplina delineata dalle norme impugnate, interpretate in conformità al diritto vivente enunciato dalle pronunzie della Corte di cassazione, non si sottrae al dubbio di legittimità costituzionale, almeno per quanto concerne il danno biologico. Quest'ultimo, infatti, è rappresentato dalla menomazione dell'integrità psicofisica della persona in sè e per sè considerata, in quanto incidente sul valore «uomo» in tutta la sua concreta dimensione, che non si esaurisce nella sola attitudine a produrre ricchezza, ma si collega alla somma delle funzioni naturali afferenti al soggetto nell'ambiente in cui la vita si esplica. Il danno biologico — osserva il Tribunale — ricomprende quindi in sè ragioni di pregiudizio che esulano dalla tutela previdenziale garantita dal d.P.R. n. 1124 del 1965: quest'ultima, infatti, riguarda esclusivamente la perdita, totale o parziale, dell'attitudine al lavoro, determinata considerando la riduzione della capacità lavorativa generica, mentre il danno biologico — pur se in esso può forse essere fatta confluire anche la riduzione della capacità lavorativa — comprende e riassume in sè tutte le ipotesi di pregiudizio che possano derivare alla persona in ragione della lesione subita, anche prescindendo dalla incidenza sulla

attitudine al lavoro. Orbene, il meccanismo normativo delineato dalle disposizioni impugnate fa sì che il lavoratore infortunato possa ottenere il pieno ristoro del pregiudizio subito, anche per quanto riguarda il danno biologico, soltanto quando l'ammontare delle somme dovute dal danneggiante e dal responsabile civile all'ente previdenziale a titolo di rivalsa sia inferiore all'ammontare del danno civilisticamente considerato. In caso contrario, invece, il danno biologico rimane privo di ristoro, essendo prevalente, nel sistema legislativo, la finalità di rimborso all'ente previdenziale.

Il mancato ristoro del danno biologico — conclude il giudice *a quo* — si pone in contrasto con l'art. 32, primo comma, della Costituzione, che tutela la salute come diritto fondamentale dell'individuo, da ricomprendere tra i diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2. La rivalsa dell'ente previdenziale, per le modalità con cui ne è disciplinato l'esercizio, si pone inoltre in contrasto anche con l'art. 38, secondo comma: tale norma, infatti, assicura al lavoratore mezzi adeguati alle sue esigenze di vita in caso di infortunio, ma tale previsione è messa nel nulla dall'esercizio del diritto di rivalsa da parte dell'ente previdenziale quando l'esercizio di tale diritto rende meramente nominale l'erogazione dell'indennità prevista *ex lege* a carico dell'ente previdenziale, indennità che viene così ad essere meramente anticipata dall'ente e subito recuperata sulle somme spettanti al lavoratore, in quanto danneggiato, a titolo di risarcimento dei danni.

2. — È intervenuto l'I.N.A.I.L. sostenendo che la questione era da dichiarare inammissibile o infondata. In primo luogo, infatti, il diritto di regresso, a differenza del diritto di surroga disciplinato dall'art. 1916 codice civile, è un diritto proprio, originario ed autonomo dell'I.N.A.I.L. e derivante dal rapporto assicurativo. Questo rapporto coinvolge tre distinti soggetti le cui reciproche posizioni sono disciplinate con le norme di legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Orbene, la previsione di un equilibrio tra le singole posizioni implicando valutazioni comparate del rapporto tra benefici e sacrifici, rientra nell'ambito delle scelte discrezionali che non possono essere sottratte al legislatore ordinario. La questione sollevata dal Tribunale di Torino — afferma quindi la difesa dell'I.N.A.I.L. — è inammissibile.

In secondo luogo il diritto di regresso, a differenza del diritto di surroga, non è volto a far subentrare l'assicuratore nei diritti vantati dall'assicurato nei confronti del terzo responsabile del sinistro, ma a consentire all'I.N.A.I.L. di ripetere quanto erogato al lavoratore infortunato per conto ed in vece del datore di lavoro. Il regresso, quindi, disciplina i rapporti interni tra assicuratore assicurante, rapporti ai quali l'infortunato è estraneo, mentre il risarcimento del danno astrattamente a lui dovuto è limitato alla sola parte eccedente le prestazioni erogate dall'I.N.A.I.L., al fine di evitare che per un unico danno il lavoratore infortunato venga a lucrare un doppio (ed ingiustificato) indennizzo.

Non è quindi il regresso dell'I.N.A.I.L. che limita il risarcimento spettante all'infortunato, ma è quest'ultimo che è possibile solo per la parte in cui eccede le prestazioni previdenziali, dal momento che l'I.N.A.I.L., erogando la rendita e le altre indennità, ha già corrisposto al lavoratore l'indennizzo a questi dovuto dal datore di lavoro; infatti il diritto di regresso è esercitabile solo quando l'infortunio, per essere dipeso da un fatto costituente reato imputabile al datore di lavoro o ai dipendenti di esso, dovrebbe essere risarcito direttamente da costui. L'I.N.A.I.L., pertanto, paga al posto del datore di lavoro solo per assicurare, in ogni caso, l'indennizzo al lavoratore. Ne consegue che l'azione di regresso consente all'istituto non di subentrare in quella parte del risarcimento del danno spettante all'assicurato e trasferita all'ente assicuratore in virtù del pagamento delle indennità corrisposte, ma di farsi restituire quelle somme che il datore di lavoro doveva direttamente all'infortunato e che l'I.N.A.I.L. ha anticipato in sua vece.

L'I.N.A.I.L. deduce inoltre l'erroneità della equiparazione tra le prestazioni erogate dall'istituto e il danno patrimoniale, equiparazione sulla quale si basa invece la tesi, fatta propria dal giudice *a quo* secondo cui estendere la rivalsa a voci di danno diverse dalla riduzione della capacità lavorativa generica significa espropriare ingiustificatamente il lavoratore del diritto al risarcimento del danno biologico.

L'istituto assicura invece, genericamente, il danno alla persona del lavoratore e le prestazioni da esso erogate non ristorano solo il pregiudizio patrimoniale strettamente inteso, ma comprendono, in conformità all'art. 38 della Costituzione, una serie di provvidenze (che prescindono dall'effettiva perdita di guadagno ed anche dall'eventuale concorso di colpa dell'infortunato) le quali tendono ad adeguare l'entità dell'indennizzo alle esigenze di vita del lavoratore e, in caso di morte, dei suoi familiari. Ne consegue che è del tutto ingiustificato secondo l'I.N.A.I.L., collegare l'indennizzo corrisposto dall'istituto agli stretti danni patrimoniali, quando invece è l'intero danno alla persona che viene indennizzato, prescindendo dalle singole voci di questo, assicurandosi così quella tutela della salute del lavoratore che è garantita dalla Costituzione. Infine, l'istituto osserva che la questione sollevata dal Tribunale di Torino nasce in realtà da un equivoco, derivante dalla confusione della lesione della capacità lavorativa con la riduzione del reddito, confusione che ha indotto il giudice *a quo* a porre nel nulla il risarcimento della incapacità lavorativa generica ovvero a ritenerla indennizzabile quale danno biologico. Del resto la stessa contrapposizione tra

danno biologico e danno patrimoniale sarebbe erronea, dal momento che il danno biologico è risarcibile proprio quale danno patrimoniale. Ed infine non sarebbe comprensibile che per un unico evento dannoso l'infortunato venisse ad usufruire di un doppio diritto risarcitorio per titoli diversi (indennità di legge a carico dell'istituto e risarcimento del danno a carico del responsabile del sinistro).

3. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o la non fondatezza della questione, segnalando che la stessa era sostanzialmente identica a quella decisa con la sentenza di questa Corte n. 356 del 18 luglio 1991.

Considerato in diritto

1. — La questione di costituzionalità che la Corte è chiamata a decidere ha per oggetto l'art. 10, sesto e settimo comma, nonché l'art. 11, primo e secondo comma, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124. Quest'ultima disposizione, secondo la ormai consolidata interpretazione giurisprudenziale — nell'attribuire all'I.N.A.I.L., nei casi previsti dall'art. 10, il diritto di regresso, contro le persone civilmente responsabili del reato che ha provocato l'infortunio, per il recupero delle somme pagate a titolo di indennità e delle spese accessorie, nei limiti del risarcimento spettante all'infortunato — consente all'istituto di avvalersi, per la determinazione di tale limite, anche delle somme che l'infortunato ha diritto di pretendere a titolo di risarcimento del danno biologico; e ciò benché la prestazione assicurativa erogata corrisponda soltanto alla perdita o riduzione della capacità lavorativa generica e non alla menomazione dell'integrità psico-fisica della persona, considerata in sé e per sé e nella sua globalità e non riguardata soltanto sotto il profilo dell'attitudine a produrre ricchezza. Conseguentemente, il sesto ed il settimo comma dell'art. 10 stabiliscono che, in caso di infortunio sul lavoro dipendente da reato, il lavoratore assicurato ha diritto al risarcimento del danno biologico non compreso nella garanzia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali solo se e solo nella misura in cui il danno risarcibile, calcolato secondo i criteri civilistici e complessivamente considerato, superi l'ammontare delle indennità corrisposte dall'I.N.A.I.L..

I parametri che vengono richiamati per il richiesto giudizio di legittimità costituzionale sono rappresentati in primo luogo dall'art. 32, primo comma, della Costituzione e, in connessione, dagli artt. 2, 3 e 38.

2. — La questione è fondata.

Nella recente sentenza n. 356 del 1991, questa Corte, richiamando la sequenza concettuale delineata dalla propria giurisprudenza sul tema della tutela risarcitoria del diritto alla salute, ha ribadito che il principio costituzionale della integrale e non limitabile tutela risarcitoria del diritto alla salute riguarda prioritariamente e indefettibilmente il danno biologico in sé considerato, che sussiste a prescindere dalla eventuale perdita o riduzione di reddito e che va riferito alla integralità dei suoi riflessi pregiudizievoli rispetto a tutte le attività, le situazioni e i rapporti in cui la persona esplica sé stessa nella propria vita: non soltanto, quindi, con riferimento alla sfera produttiva, ma anche con riferimento alla sfera spirituale, culturale, affettiva, sociale, sportiva e ad ogni altro ambito e modo in cui il soggetto svolge la sua personalità, e cioè a tutte «le attività realizzatrici della persona umana».

Sulla base di tali principi, la Corte — chiamata allora a giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 1916 cod. civ. — ha affermato che «allorquando la copertura assicurativa, in virtù delle norme di legge o di contratto che la disciplinano, non abbia ad oggetto il danno biologico, oppure si limiti ad indennizzare la perdita o riduzione di alcune soltanto delle capacità del soggetto (come avviene per l'attitudine al lavoro nel regime dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), consentire che l'assicuratore, nell'esercizio del proprio diritto di surroga nei confronti del terzo responsabile, si avvalga anche del diritto dell'assicurato al risarcimento del danno biologico non coperto dalla prestazione assicurativa, significa, appunto, sacrificare il diritto dell'assicurato stesso all'integrale risarcimento di tale danno, con conseguente violazione dell'art. 32 della Costituzione».

Con riferimento ai parametri così delineati, le norme che oggi la Corte è chiamata a giudicare sono del tutto equivalenti a quella contenuta nell'art. 1916 cod. civ., sicché vale per quelle il medesimo giudizio di incostituzionalità già pronunciato per questa.

3. — All'equivalenza delle due fattispecie normative — per i profili che qui rilevano — non osta, infatti, la tesi secondo cui il diritto di regresso previsto dall'art. 11 del d.P.R. n. 1124 del 1965, a differenza del diritto di surroga previsto dall'art. 1916 cod. civ., non è volto a far subentrare l'assicuratore nei diritti vantati dall'assicurato nei confronti del responsabile del sinistro, ma a consentire all'I.N.A.I.L. di ripetere quanto erogato al lavoratore infortunato per conto e in vece del datore di lavoro.

L'eventuale possibilità di una diversa ricostruzione dommatica del diritto di surrogazione e del diritto di regresso non è, invero, comunque idonea ad influire sul rapporto tra le norme che disciplinano l'esercizio di tali diritti ed il principio costituzionale della integrale e non limitabile tutela risarcitoria del danno biologico, nei sensi esplicitati dalla sentenza n. 356 del 1991.

4. — Nè è rilevante la deduzione dell'I.N.A.I.L. secondo cui sarebbe erronea l'equiparazione tra prestazioni erogate dall'istituto e danno patrimoniale (dato che le prestazioni stesse comprendono, in conformità all'art. 38 della Costituzione, una serie di provvidenze, che prescindono dall'effettiva perdita di guadagno ed anche all'eventuale concorso di colpa dell'infortunato, e che tendono ad adeguare l'entità dell'indennizzo all'esigenza di vita del lavoratore e, in caso di sua morte, dei suoi familiari). Da tale considerazione, infatti, non è possibile inferire — come invece fa la difesa dell'I.N.A.I.L. — che è l'intero danno alla persona che viene indennizzato. Come questa Corte ha già sottolineato con la citata sentenza n. 356 del 1991, «le indennità previste dal d.P.R. n. 1124 del 1965 sono collegate e commisurate esclusivamente ai riflessi che la menomazione psico-fisica ha sull'attitudine al lavoro dell'assicurato, mentre nessun rilievo assumono gli svantaggi, le privazioni e gli ostacoli che la menomazione comporta con riferimento agli altri ambiti e agli altri modi in cui il soggetto svolge la sua personalità nella propria vita».

5. — Parimenti non conferente in questa sede è il rilievo secondo cui il giudice *a quo* avrebbe erroneamente confuso la lesione della capacità lavorativa con la riduzione del reddito, con il risultato di porre nel nulla il risarcimento della incapacità lavorativa generica ovvero di ritenerla indennizzabile quale danno biologico. Non spetta alla Corte, in questa sede, decidere se la perdita o riduzione della capacità lavorativa (generica o specifica) rappresenti un danno risarcibile anche quando non determini in concreto alcuna perdita di reddito (con conseguente possibilità, per l'I.N.A.I.L. di avvalersi di questo credito risarcitorio ai fini del regresso). Quel che la Corte ha affermato e che qui ribadisce è che il principio costituzionale dell'integrale e non limitabile risarcibilità del danno biologico, implica che l'I.N.A.I.L. non può avvalersi ai fini dell'azione di regresso, delle somme che il responsabile deve all'infortunato a titolo di risarcimento del danno biologico non collegato alla riduzione o perdita della capacità lavorativa generica.

6. — Le norme impugnate debbono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 32 della Costituzione, nella parte in cui non salvaguardano il diritto del lavoratore all'integrale risarcimento del danno biologico non collegato alla perdita o riduzione della capacità lavorativa generica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 10, sesto e settimo comma, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, nella parte in cui prevede che il lavoratore infortunato e i suoi aventi causa hanno diritto, nei confronti delle persone civilmente responsabili per il reato da cui l'infortunio è derivato, al risarcimento del danno biologico non collegato alla perdita o riduzione della capacità lavorativa generica solo se e solo nella misura in cui il danno risarcibile, complessivamente considerato, superi l'ammontare delle indennità corrisposte dall'I.N.A.I.L.;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, primo e secondo comma, del d.P.R. 30 giugno 1964, n. 1124, nella parte in cui consente all'I.N.A.I.L. di avvalersi, nell'esercizio del diritto di regresso contro le persone civilmente responsabili, anche delle somme dovute al lavoratore infortunato a titolo di risarcimento del danno biologico non collegato alla perdita o riduzione della capacità lavorativa generica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 486

Sentenza 18-27 dicembre 1991**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Espropriazione per pubblico interesse - Illecita occupazione di terreni per difetto assoluto del decreto espropriativo - Divieto di retrocessione - Proprietario di terreno utilizzato per l'edilizia residenziale pubblica - Mancata estensione della disciplina prevista per il caso di accertata illegittimità - Illegittimità costituzionale.****(Legge 27 ottobre 1988, n. 458, art. 3).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;*Giudici:* prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 27 ottobre 1988, n. 458 («concorso dello Stato nelle spese degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio») promosso con ordinanza emessa il 24 gennaio 1991 dal Tribunale di Potenza nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Giocoli Emilio ed altri e Comune di Potenza ed altri iscritta al n. 338 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 6 novembre 1991 il Giudice relatore Renato Granata;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio di restituzione di terreni abusivamente occupati e, senza emissione di provvedimenti espropriativi, utilizzati per la costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte di cooperative all'uopo delegate dal Comune, l'adito Tribunale di Potenza con ordinanza del 24 gennaio 1991 — ritenuto che, nella specie, non potevano configurarsi nè l'effetto acquisitivo, in favore dell'ente territoriale, ai sensi degli artt. 35 e 57 della legge n. 865/1971, per mancanza appunto di una legittima procedura espropriativa, nè la c.d. accessione invertita, in favore delle cooperative, secondo i principi elaborati dalla giurisprudenza presupponenti l'irreversibile destinazione del fondo ad un'«opera pubblica»» quale non è l'«alloggio» pur se di tipo economico e popolare quando realizzato, come nella specie, da soggetti privati, onde avrebbe dovuto disporsi la chiesta restituzione dell'area ai proprietari; e considerato che, viceversa, nell'analoga situazione di fondo utilizzato per scopi di edilizia sociale con provvedimento espropriativo poi dichiarato illegittimo è intervenuto l'art. 3 della legge n. 458/1988 a vietare la retrocessione del bene riconoscendo al proprietario il solo diritto al risarcimento del danno — ha reputato di conseguenza rilevante, oltretutto non manifestamente infondata in riferimento all'art. 3 Cost., ed ha perciò sollevato questione incidentale di costituzionalità del predetto art. 3 della legge n. 458, nella parte appunto in cui non estende la disciplina ivi prevista per il caso di accertata illegittimità anche all'ipotesi di radicale mancanza del provvedimento espropriativo di area edificata per finalità abitative sociali.

Identica sarebbe infatti nelle due fattispecie — secondo il Tribunale — la situazione di carenza di potere in cui versa l'Amministrazione, per cui non si giustificerebbe il loro diverso trattamento giuridico, sotto il profilo della (in un caso) esclusa e (nel secondo) consentita restituzione del suolo edificato.

2. — L'Avvocatura, per l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, ha eccepito l'inammissibilità e in subordine l'infondatezza della questione: reputando, per un verso, dubbia la rilevanza dell'impugnativa, per l'insufficiente e contraddittoria esposizione dei dati di fatto nell'ordinanza di rinvio, e contestando, sotto il secondo profilo, l'idoneità della norma denunciata a fungere da *tertium comparationis* — perché facente parte di una legge volta solo a consentire il finanziamento di talune specifiche spese dei comuni — agli effetti della pronunzia additiva ora chiesta alla Corte.

Ha prospettato inoltre — con memoria successivamente depositata — che l'inammissibilità della sollevata questione possa alternativamente discendere dal fatto che, nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, la paventata restituzione del bene ablato resti comunque impedita dal divieto di annullamento dell'attività posta in essere attraverso gli atti di destinazione del terreno per finalità di interesse generale (quale quella di edilizia economica e popolare), discendente dagli artt. 2 e 4 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo: ovvero proprio dai richiamati principi in tema di «accessione invertita», a suo avviso applicabili indipendentemente dalla natura privatistica del soggetto concessionario dell'esecuzione dell'opera (o destinatario del diritto di superficie sul suolo), quando vi sia (come nella specie) corrispondenza tra i motivi di pubblica utilità, che avevano legittimato l'occupazione, e le finalità assolute dall'edificio realizzato.

Ha ipotizzato ancora, in ulteriore subordine, la possibilità di una applicazione analogica od estensiva dell'art. 3 della legge n. 45/88 (ai fini della reiezione dell'impugnativa con una decisione interpretativa).

Ed ha dedotto infine il carattere «transitorio» della norma in esame, agli effetti di un vaglio «meno rigido» di essa alla stregua del canone dell'art. 3 Cost.

Considerato in diritto

1. — L'art. 3 della legge 27 ottobre 1988 n. 458 (sul «concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio») testualmente dispone che «il proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata, ha diritto al risarcimento del danno causato da provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, con esclusione della retrocessione del bene».

Il Tribunale di Potenza dubita della legittimità costituzionale di tale norma, in riferimento all'art. 3 Cost., reputando che sia irragionevole la mancata estensione del riferito divieto di retrocessione (del bene comunque utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica) anche all'ipotesi — del tutto analoga a quella legislativamente considerata — di terreni illecitamente occupati per mancanza (invece che per accertata illegittimità) del decreto espropriativo.

2. — L'Avvocatura di Stato, nella sequenza dei propri atti difensivi, ha dedotto plurimi profili di inammissibilità della questione — anche in connessione a problemi esegetici e qualificatori della disposizione denunciata — che, per evidenti ragioni di priorità logica e giuridica, vanno ora preliminarmente esaminati.

Nessuno di tali rilievi è per altro fondato.

In particolare, entrambe le eccezioni formulate nell'atto di intervento — in ordine (a) alla dedotta impossibilità della norma in oggetto a svolgere il ruolo di *tertium comparationis* ad essa attribuito dal giudice *a quo*, stante il suo inserimento in una legge essenzialmente di stanziamento volta soltanto a consentire il finanziamento di speciali spese dei comuni; ed (b) alla pretesa esposizione, nell'ordinanza di rimessione, di dati fattuali contraddittori ai fini della riconducibilità della fattispecie nell'ambito dell'edilizia convenzionata od in quella dell'edilizia agevolata — non valgono ad invalidare il giudizio di rilevanza della questione espresso dall'autorità rimettente.

Quanto alla prima, perché la finalità di una legge, considerata nel suo complesso, non esclude la possibilità che in essa (opportunosamente o meno dal punto di vista della tecnica legislativa) sia inserita una disposizione avente una valenza diversa e più ampia.

Quanto alla seconda eccezione, perché si palesa risolutivo il fatto che senza adozione di alcun provvedimento espropriativo vi è stata utilizzazione di aree private su concessione del comune per finalità di edilizia residenziale pubblica, mentre è irrilevante stabilire se questa fosse nella specie agevolata o convenzionata, posto che entrambe sono contemplate dalla disposizione impugnata.

Del pari non possono essere condivisi gli altri rilievi pregiudiziali svolti nella memoria per la udienza, sia perché, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, la vicenda della occupazione acquisitiva può configurarsi solo in relazione alla realizzazione di opere pubbliche suscumbibili nella categoria (e soggette al regime) dei beni pubblici demaniali o patrimoniali indisponibili, il che, per un verso, presuppone la appartenenza delle opere stesse a soggetti pubblici e, per altro verso, costituisce la ragione del divieto posto al giudice ordinario di disporre la restituzione in pristino dello stato dei luoghi; sia perché la norma stessa — in ragione dell'attesa, ormai perdurante da anni, di una nuova disciplina normativa generale della materia delle espropriazioni per pubblica utilità — non sembra possa dirsi predicata dal carattere di transitorietà affermato dalla Avvocatura dello Stato.

3. — Per altro, il problema se la norma dettata dal menzionato art. 3 della legge n. 488/88 sia o non idonea a fungere da *tertium comparationis* — prospettato dall'Avvocatura sotto il profilo prima illustrato — rimane da esaminare sotto la diversa angolazione della natura eccezionale o derogatoria, che il giudice *a quo* le ha attribuito per negare l'applicabilità in via di interpretazione analogica di detta norma, senza considerare che essa, se tale veramente fosse, non potrebbe svolgere quel ruolo (di comparazione appunto) che lo stesso giudice pur le ha assegnato.

Problema — questo — la cui soluzione deve passare attraverso una pur sintetica indagine volta ad inquadrare nel sistema la specifica disposizione che ne occupa.

L'art. 3 della legge 458/88 viene comunemente inteso come una sostanziale applicazione al settore specifico della edilizia residenziale pubblica di quella particolare fattispecie acquisitiva alla mano pubblica di beni privati costituita dalla figura, di creazione giurisprudenziale, della c.d. accessione invertita, od occupazione appropriativa. La quale ricorre, come già si è accennato, quando il soggetto pubblico — pure in carenza di un provvedimento espropriativo operativo di effetti, o perché mai emanato o perché caducato per illegittimità — occupa un suolo privato e radicalmente ed irreversibilmente lo trasforma in bene pubblico assoggettato al regime proprio dei beni demaniali o patrimoniali indisponibili, su di esso realizzando un'opera pubblica, oggetto di precedente dichiarazione di pubblica utilità. Fattispecie acquisitiva particolare, predicata dunque, tra gli altri, da due indici di identificazione: la esistenza di una dichiarazione di pubblica utilità dell'opera così realizzata; la qualificabilità come pubblica, in ragione della sua realizzazione da parte di un soggetto pubblico, dell'opera stessa con conseguente assoggettamento della nuova entità materiale in cui essa consiste al regime dei beni demaniali o patrimoniali indisponibili.

Alla stregua di quanto sopra, pertanto, prima della introduzione nell'ordinamento della disposizione dettata con l'art. 3 della legge 458/88, la vicenda della accessione invertita poteva verificarsi nel settore della edilizia residenziale pubblica soltanto per una parte delle ipotesi in esso ricomprese, ma non per tutte.

Rientravano, infatti, nell'area di potenziale operatività di tale fattispecie acquisitiva le ipotesi di costruzioni realizzate dalla mano pubblica direttamente o nel quadro del regime concessorio e convenzionale di cui all'art. 35 della legge 865/71; restavano fuori tutte le altre ipotesi di opere realizzate comunque da soggetti privati pur se ancora nel quadro di quest'ultimo regime, ovvero nel concorso di interventi agevolativi di altro tipo.

Questa ricostruzione del sistema normativo preesistente all'art. 3 legge 458/88 spiega perché la disposizione taccia della edilizia sovvenzionata, per tale comunemente intendendosi quella realizzata, come si è prima accennato, da soggetti pubblici oltre che con esclusivo ricorso a mezzi finanziari pubblici (in quanto, si ripete, rispetto a questa era già operante l'accessione invertita) e mette in luce che la disposizione stessa comporta l'estensione della fattispecie acquisitiva «accessione invertita» con riguardo alle altre forme di edilizia residenziale pubblica (comprese quelle realizzate in regime di concessione-convenzione *ex art. 35 cit.* ma a cura di concessionari non soggetti pubblici) che, concretandosi in costruzioni facenti capo alla mano privata, non potevano dare vita ad entità materiali qualificabili come opere pubbliche.

Dal quadro così tracciato risulta quindi che l'art. 3 della legge 458/88, da un lato, prende atto della esistenza di una regola già operante in via generale per tutte le opere pubbliche e, in specie, anche nel settore della edilizia residenziale pubblica quanto alle costruzioni realizzate dalla mano pubblica: e, dall'altro, estende tale regola alle restanti parti della stessa edilizia residenziale pubblica che erano sottratte alla sua applicazione. Estensione — questa — giustificata dalla identità, sul piano politico-economico, del risultato perseguito attraverso il programma edilizio, considerato nella globalità delle sue articolazioni a prescindere dalla diversità delle qualificazioni giuridiche spettanti alle costruzioni in dipendenza della natura pubblica o privata del soggetto realizzatore.

Donde è da escludersi che l'art. 3 considerato abbia natura derogatoria o eccezionale e deve per contro riconoscerlisi la idoneità, appunto, a fungere da *tertium comparationis* rispetto alle ipotesi, non comprese nella sua previsione, di utilizzazione senza titolo, perché mai emesso, di aree private a fini di edilizia residenziale pubblica, sempre che incluse nei piani di zona aventi valore di dichiarazione di pubblica utilità e fermi gli altri elementi di identificazione della fattispecie normativa presupposti dalla disposizione con lo stesso articolo dettata.

4. — Quanto premesso vale anche a dimostrare, venendo al merito della questione, che la disparità di trattamento fra la ipotesi contemplata dalla previsione normativa (provvedimento espropriativo emesso ma dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato) e la ipotesi esclusa (mancata emissione del provvedimento espropriativo) effettivamente è priva di una sufficiente giustificazione razionale, come confermato anche dalla considerazione che nello schema giurisprudenziale della accessione invertita — il cui ambito di operatività, come si è già sottolineato, la norma denunziata si propone di estendere all'intero settore della edilizia residenziale pubblica — nessuna rilevanza discriminante è attribuita (del tutto correttamente, attesa la identità della situazione giuridica finale di carenza di potere alla quale in entrambe le ipotesi si perviene) alla circostanza della presenza nel singolo caso concreto di un provvedimento espropriativo poi caducato con effetto *ex tunc* o, al contrario, della mancanza di esso in radice, perché mai emesso. Onde non si intende per quale ragione una rilevanza siffatta tale circostanza dovrebbe esplicare in sede di mera estensione dell'ambito di operatività di quello stesso schema.

5. — Tanto considerato — e dovendosi escludere la possibilità di ricomprendere nella previsione normativa in via di applicazione analogica o di interpretazione estensiva anche l'ipotesi di mancanza del titolo espropriativo, perché mai emesso, in quanto dai lavori parlamentari, in piena consonanza con il dato testuale, risulta avere il legislatore inteso considerare fin dall'inizio soltanto l'ipotesi di annullamento del decreto espropriativo emesso — va dichiarata la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 3, primo comma, della legge n. 458 del 1988, nella parte in cui non prevede che al proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica senza che sia stato emesso alcun provvedimento di esproprio possa applicarsi la disciplina da detta norma prevista per l'ipotesi in cui — nella medesima situazione — il provvedimento espropriativo sia stato dichiarato illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 27 ottobre 1988 n. 458 («concorso dello Stato nella spese degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio»), nella parte in cui non prevede che al proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica senza che sia stato emesso alcun provvedimento di esproprio possa applicarsi la disciplina da detta norma prevista per l'ipotesi in cui — nella medesima situazione — il provvedimento espropriativo sia stato dichiarato illegittimo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C1332

N. 487

Sentenza 18-27 dicembre 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione - Regione Veneto - Assetto organizzativo - Personale dipendente - Individuazione dei profili professionali con legge regionale - Omissione di criteri e modalità di accesso - Illecita deroga alle regole del pubblico concorso - Richiamo alle sentenze della Corte nn. 161 e 453 del 1990 - Illegittimità costituzionale.

(Legge regione Veneto riapprovata il 23 maggio 1991).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto riapprovata il 23 maggio 1991 dal Consiglio regionale, avente per oggetto: «Norme di accesso per profili professionali specifici», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato l'11 giugno 1991, depositato in cancelleria il 19 giugno successivo ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 1991;

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

Udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 1991 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara, per il ricorrente, e l'avv. Guido Viola per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato l'11 giugno 1991, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Veneto, riapprovata dal Consiglio regionale il 23 maggio 1991, in riferimento agli artt. 97 e 117 Cost.

Tale legge prevede (art. 1) che, in occasione dei processi di adeguamento dell'assetto organizzativo regionale, ferme restando le norme di accesso previste dall'art. 5 della legge regionale 3 maggio 1988, n. 25, la Giunta regionale può individuare, d'intesa con le Organizzazioni Sindacali, specifici profili professionali che richiedono esperienze acquisibili all'interno dell'ente, ai fini della copertura mediante procedure concorsuali interne, nei limiti della dotazione organica tabellare.

Nel ricorso si deduce che la norma si pone in contrasto con il principio generale secondo il quale «il passaggio ad una fascia funzionale superiore, in quanto comporta l'accesso a un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate, è soggetto alla regola del pubblico concorso», che può essere derogata solo garantendosi adeguatamente il buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.). La genericità della norma renderebbe carente tale necessaria garanzia.

Inoltre, la legge 29 marzo 1983, n. 93 — recante principii che costituiscono limite per la legislazione regionale — riserva il reclutamento e i criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali alla legge (art. 2, nn. 2 e 3), e l'identificazione delle qualifiche funzionali, in rapporto ai profili professionali ed alle mansioni (art. 3, n. 3), agli accordi previsti dagli artt. 6 e segg. Nel ricorso si deduce che, in contrasto con detti principii, la norma impugnata rimette le relative statuizioni ad un'intesa fra Giunta regionale e sindacato, derogando illegittimamente tanto alla riserva di legge, che al regime degli accordi ex artt. 6 e segg., stabiliti dalla legge n. 93 del 1983.

Davanti a questa Corte si è costituita la Regione Veneto, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Nell'atto di costituzione si afferma al riguardo che, rientrando la materia nell'autonomia delle Regioni, queste possono con propria legge stabilire i criteri e le modalità per l'accesso alle carriere e ai «profili professionali». Inoltre, la regola del pubblico concorso vale esclusivamente per l'accesso nella p.a., non per la progressione interna, attraverso il reinquadramento in qualifiche, alla quale può provvedersi senza pubblico concorso.

Contrariamente a quanto è sostenuto nel ricorso, poi, l'organizzazione in senso proprio non viene modificata dalla legge in questione, prevedendo essa il rispetto della dotazione organica tabellare. Essa non lederebbe, inoltre, il buon andamento della p.a., tenuto conto che l'art. 5 della legge reg. 4 giugno 1987, n. 29 già abilitava la Giunta regionale a determinare i profili professionali e la nuova disposizione si limita a demandare alla Giunta stessa di individuare, d'intesa con le organizzazioni sindacali, profili professionali specifici, per i quali sia razionale ed opportuno ricorrere a personale regionale in possesso di esperienze acquisite all'interno dell'ente.

Successivamente la Regione ha depositato una memoria, eccependo l'inammissibilità del ricorso, poiché i motivi di esso non coinciderebbero con i motivi del rinvio della legge al Consiglio regionale.

Quanto al merito, la Regione ha dedotto che le procedure concorsuali interne sono legittimate dalla preesistente legge regionale n. 25 del 1988. Inoltre, la normativa dell'art. 10 della legge quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93) così come risulta dopo l'integrazione apportata dall'art. 2 della legge n. 425 del 1985, consente alla legislazione regionale un largo margine di adattamento all'accordo nazionale e, soprattutto, alla contrattazione decentrata, cosicché le intese con le organizzazioni sindacali rientrano nella normalità dei procedimenti deliberativi in materia di pubblico impiego.

Nella memoria si sostiene, infine, che l'individuazione dei profili professionali specifici è coerente sia con gli artt. 10 e 14 della legge quadro sul pubblico impiego, sia con la normativa attuativa di accordi sindacali. Infatti l'art. 26 del d.P.R. 8 maggio 1987, n. 266, riproduttivo dell'accordo sindacale per il personale dello Stato del 26 marzo 1987, prevede espressamente che nell'ambito degli accordi sindacali decentrati e, quindi, delle intese con le organizzazioni sindacali in sede locale o di comparto, si possano individuare profili da istituire, modificare o sopprimere, e il terzo comma di tale articolo delinea una procedura di individuazione di profili professionali da effettuare proprio «d'intesa con le organizzazioni sindacali».

Considerato in diritto

1. — Questa Corte è chiamata a decidere se la legge riapprovata dal Consiglio regionale del Veneto il 23 maggio 1991 — la quale prevede che, in occasione dei processi di adeguamento dell'assetto organizzativo regionale, ferme restando le norme di accesso previste dall'art. 5 della legge regionale 3 maggio 1988, n. 25, la Giunta regionale può individuare, d'intesa con le Organizzazioni sindacali, specifici profili professionali che richiedono esperienze acquisibili all'interno dell'ente, ai fini della copertura mediante procedure concorsuali interne, nei limiti della dotazione organica tabellare — violi:

a) l'art. 97 Cost., derogando alla regola generale dell'accesso a funzioni più elevate attraverso pubblico concorso, senza garantire adeguatamente il rispetto del principio del buon andamento della pubblica amministrazione;

b) l'art. 117 Cost., avendo violato i principi della legislazione statale stabiliti dagli artt. 2 e 3 della legge 29 marzo 1983, n. 93, i quali riservano il reclutamento e i criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali alla legge (art. 2, nn. 2 e 3), e l'identificazione delle qualifiche funzionali, in rapporto ai profili professionali ed alle mansioni (art. 3, n. 3), ai particolari accordi previsti dagli artt. 6 e segg., cioè a fonti diverse dall'«intesa» tra Giunta regionale e organizzazioni sindacali.

2. — Va in via preliminare respinta l'eccezione d'inammissibilità proposta dalla Regione sotto il profilo della mancata corrispondenza fra motivi del ricorso e motivi del rinvio al Consiglio regionale.

Risulta dagli atti che il rinvio della legge al Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 127 Cost., è stato motivato con la difformità delle procedure concorsuali interne — da detta legge previste — dalla «vigente normativa contrattuale» e con il contrasto, «per la sua generica formulazione, con il principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost.». Rispetto a tale motivazione, quella del ricorso non introduce profili nuovi e diversi, costituendone solo un più ampio e dettagliato svolgimento, consentito dall'art. 127 Cost., che questa Corte ha costantemente interpretato nel senso che il principio della corrispondenza tra motivi del rinvio e motivi del ricorso si intende rispettato anche quando i primi siano formulati in modo sintetico e sommario, sempreché la regione sia stata ragionevolmente messa in grado di rendersi conto della consistenza delle obiezioni rivolte in sede di rinvio e che queste coincidano sostanzialmente con quelle più ampiamente trattate nel ricorso (cfr. da ultimo le sentenze nn. 100, 122 e 261 del 1990).

3. — Nel merito la questione proposta è fondata.

Va premesso che la Regione Veneto, già in sede di recepimento nell'ordinamento regionale dell'accordo relativo al contratto nazionale per il personale delle Regioni a statuto ordinario per il periodo 1° gennaio 1976 — 31 dicembre 1978 (legge regionale 24 agosto 1979, n. 65), aveva disposto che l'assunzione nel «ruolo unico del personale regionale» avvenisse per pubblico concorso, da bandirsi in relazione a ciascun «livello funzionale» e che parimenti, per pubblico concorso, avvenisse il passaggio da un livello funzionale ad un livello superiore (art. 4). Riguardo a quest'ultima ipotesi, era però stabilito che un quarto dei posti a concorso fosse riservato agli impiegati regionali che avessero una determinata anzianità, «purché in possesso almeno del titolo di studio immediatamente inferiore a quello previsto normalmente per l'accesso al singolo livello».

Normativa analoga si rinviene nella successiva legge regionale 3 luglio 1984, n. 30 (di recepimento nell'ordinamento regionale del terzo accordo nazionale concernente il personale delle regioni a statuto ordinario), dove riserve di posti — in sede di pubblico concorso — erano previste, per l'attribuzione di livelli superiori al più basso, in favore del personale già in servizio, ma erano ben limitate in riferimento alla percentuale dei posti ed ai requisiti (artt. 15, 19 e 20).

Con la legge regionale 3 maggio 1988, n. 25 (di recepimento del quarto accordo nazionale concernente il personale delle regioni a statuto ordinario), accanto al concorso per esami, la Regione Veneto ha introdotto (art. 5) una procedura di «corso-concorso pubblico» che, per l'attribuzione di livelli superiori, prevede anch'essa una riserva di posti al personale già in servizio «appartenente alla qualifica funzionale immediatamente inferiore, al posto messo a concorso, in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno al posto anzidetto e con un'anzianità di servizio di due anni». Solo fino alla settima qualifica, detta legge ha previsto l'ammissione a concorrere ai posti riservati «del personale appartenente alla qualifica immediatamente inferiore con un'anzianità di almeno tre anni e con medesima professionalità o di cinque se di professionalità diversa, in possesso di titolo di studio immediatamente inferiore a quello richiesto per il posto messo a concorso».

La legge impugnata, viceversa, deroga a tale disciplina, statuendo genericamente che «in occasione dei processi di adeguamento dell'assetto organizzativo regionale», la Giunta «può individuare, d'intesa con le organizzazioni sindacali, specifici profili professionali che richiedono esperienze acquisibili all'interno dell'ente, ai fini della copertura mediante procedure concorsuali interne» e la stessa Giunta è autorizzata a stabilirne le modalità.

Deve ritenersi che la normativa così posta, non limitando l'attribuzione dei profili per concorso interno a quelli inerenti alla medesima qualifica funzionale, non impedisce l'esperimento di tale particolare procedura anche in relazione a profili inerenti a qualifiche funzionali superiori; così, essa non soltanto non consente alcuna partecipazione di candidati esterni, ma omette di predeterminare i requisiti, soggettivi ed oggettivi, necessari affinché il passaggio dai profili inerenti a qualifiche funzionali inferiori, a quelli inerenti a qualifiche funzionali superiori, avvenga nel rispetto dei principi stabiliti dall'art. 97 Cost.

4. — Va rammentato in proposito che questa norma, nel primo comma, prescrive che i pubblici uffici siano organizzati in modo da assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione e all'ultimo comma dispone che «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

Tale ultima disposizione, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, va interpretata nel senso che il concorso pubblico costituisce la regola generale per l'accesso ad ogni tipo di pubblico impiego, in quanto è il mezzo maggiormente idoneo ed imparziale per garantire la scelta dei soggetti più capaci ed idonei ad assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione (cfr. da ultimo la sentenza n. 453 del 1990). Inoltre, questa Corte ha affermato che anche «il passaggio ad una fascia funzionale superiore, poiché comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro, corrispondente a funzioni più elevate, è una figura di reclutamento soggetta alla regola del pubblico concorso» (sentenza n. 161 del 1990).

Tale passaggio è da equiparare, infatti, al primo accesso all'impiego, comportando funzioni differenziate rispetto a quelle in precedenza esercitate, in relazione alle quali è necessario un nuovo e diverso accertamento d'idoneità.

Alla regola generale del pubblico concorso, il legislatore può derogare (art. 97, ultimo comma, Cost.), adottando criteri diversi, con una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (cfr. da ultimo la sentenza n. 187 del 1990) e cioè facendo ricorso a procedure «congrue e ragionevoli in rapporto al fine da raggiungere e all'interesse da soddisfare» (sentenza n. 81 del 1983).

Con la legge impugnata tale limite non è stato rispettato, avendo il legislatore regionale ommesso completamente di determinare — come sopra si è segnalato — i requisiti, soggettivi ed oggettivi, necessari a garantire che la deroga apportata alla regola del pubblico concorso, per il conferimento di profili professionali diversi da quelli già ricoperti, salvaguardi il perseguimento dell'interesse dell'amministrazione alla scelta dei soggetti più meritevoli e maggiormente idonei.

Non ha pregio l'argomento della difesa della Regione, secondo il quale la legge sarebbe legittima perché rientra nella competenza regionale stabilire i criteri e le modalità per l'accesso ai profili professionali e una precedente norma regionale (art. 5 della legge reg. 4 giugno 1987, n. 29) aveva già demandato alla Giunta di determinare i profili professionali.

La violazione dell'art. 97 Cost. discende infatti proprio dall'aver la legge impugnata ommesso di stabilire i criteri e le modalità d'accesso ai «profili professionali che richiedono esperienze acquisibili all'interno dell'ente», demandando alla Giunta, d'intesa con le organizzazioni sindacali, non soltanto l'individuazione di tali profili ma anche le «modalità» di copertura mediante procedure concorsuali interne. In tal modo, infatti, il legislatore ha derogato alla regola del pubblico concorso, senza stabilire le cautele e garanzie necessarie ad assicurare che la procedura concorsuale — avuto riguardo ai soggetti da ammettere ed ai profili professionali da attribuire — sia idonea a garantire il buon andamento della pubblica amministrazione.

La legge, pertanto, va dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto, riapprovata dal Consiglio regionale il 23 maggio 1991, recante: «Norme di accesso per profili professionali specifici».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 488

Sentenza 18-27 dicembre 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Territori montani - Sistemazione idrogeologica - Proprietari dei terreni - Indennità - Controversie - Previsione di arbitrato obbligatorio - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 127/1977) - Scelta del giudice demandata esclusivamente alle parti - Illegittimità costituzionale.

(R.D.-L. 30 dicembre 1923, n. 3267, artt. 21, secondo, terzo e quarto comma, e 50, secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 21, secondo, terzo e quarto comma, e 50, secondo comma, del R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267 (Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani), promosso con ordinanza emessa l'8 febbraio 1991 dalla Corte di Appello di Cagliari nel procedimento civile vertente tra Regione autonoma della Sardegna e Passino Giuseppe, iscritta al n. 428 del 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Udito nella camera di consiglio del 20 novembre 1991 il Giudice relatore Francesco Greco;

Ritenuto in fatto

1. — La Regione autonoma della Sardegna ha impugnato dinanzi alla Corte di appello di Cagliari il lodo arbitrale del 4 febbraio 1989, reso esecutivo dal Pretore di Sassari, emesso, ai sensi degli artt. 21 e 50 R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267, dal Collegio arbitrale adito per determinare la maggiore indennità dovuta dall'amministrazione regionale per la occupazione temporanea di 70 ettari di terreno siti nell'agro di Villanova Monteleone, di proprietà dell'avvocato Passino Giuseppe, finalizzata alla esecuzione di lavori di sistemazione idraulico-forestale.

La detta indennità inizialmente era stata concordata tra le parti e liquidata in data 1^o maggio 1979.

La Corte d'Appello, con ordinanza dell'8 febbraio 1991 (R.O. n. 428 del 1991), ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 21, secondo, terzo e quarto comma, e 50, secondo comma, del suddetto R.D.L. n. 3267 del 1923, che prevede, per la determinazione dell'indennizzo in caso di occupazione di terreni per sistemazione idraulico-forestale, un arbitrato obbligatorio.

A parere della Corte remittente, sarebbero violati gli artt. 24, primo comma, e 102, primo comma, della Costituzione, in quanto, secondo quanto già affermato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 127 del 1977), la tutela dei diritti e degli interessi può essere ottenuta solo dinanzi ad organi giudiziari e non può essere imposto da una legge il deferimento della controversia ad un arbitro o a un collegio arbitrale.

1.1. — L'ordinanza è stata regolarmente notificata, comunicata e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*.

1.2. — Nel giudizio non si sono costituite le parti e non è intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato.

Considerato in diritto

1. — La Corte è chiamata a verificare se gli artt. 21, secondo, terzo, quarto comma, e 50, secondo comma, del R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267, nella parte in cui prevedono un arbitrato obbligatorio per la determinazione dell'indennizzo da corrispondere ai proprietari dei terreni sottoposti a sistemazione idrogeologica, violino gli artt. 24, primo comma, e 102, primo comma, della Costituzione, in quanto le parti interessate per la tutela del loro diritto sarebbero obbligate per legge a rivolgersi a un collegio arbitrale anziché al giudice così come prescritto dagli invocati precetti costituzionali.

1.2. — La questione è fondata.

L'art. 17 del R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267, dispone che i boschi, che per la loro speciale ubicazione difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali, su richiesta delle Province, dei Comuni o di altri enti e privati interessati, possono essere sottoposti a limitazioni nella loro utilizzazione.

L'art. 21, primo e secondo comma, stabilisce un indennizzo determinato, sulla base dei minori redditi derivanti dalle dette limitazioni imposte alla consuetudinaria utilizzazione dei boschi, d'accordo tra le parti e, in caso di mancato accordo, da tre arbitri, nominati uno da ciascuna delle due parti e il terzo dagli stessi e, in caso di disaccordo, dal Presidente del Tribunale, il quale potrà nominare anche uno degli arbitri delle parti in caso di mancata nomina da parte delle stesse.

Gli artt. 39 e seguenti dello stesso decreto prevedono la sistemazione e il rimboschimento di terreni montani con opere eseguite a cura e spese dello Stato. L'art. 50 dello stesso R.D.L., a favore dei proprietari dei suddetti terreni, in caso di totale o parziale sospensione del godimento, stabilisce l'assegnazione di una indennità determinata nei modi previsti dal precedente art. 21.

Agli interessati è quindi imposto, per la tutela del loro diritto all'indennizzo o alla indennità, il ricorso a un collegio arbitrale anziché al giudice ordinario.

2. — Come già questa Corte ha deciso (sent. n. 127 del 1977), solo le parti possono scegliere altri soggetti (arbitri) per la tutela dei loro diritti al posto dei giudici ordinari, ai quali è demandata la funzione giurisdizionale in base all'art. 102 della Costituzione. E la scelta è intesa come uno dei modi possibili di disporre, anche in senso negativo, del diritto di cui all'art. 24, primo comma, della Costituzione.

La fonte dell'arbitrato non può, però, ricercarsi e porsi in una legge o generalmente in una volontà autoritativa. Non valgono a legittimare il ricorso all'arbitrato obbligatorio gli eventuali vantaggi connessi a siffatta procedura (celerità del giudizio, possibilità di approfondire gli aspetti tecnici della questione ecc.), perché la decisione degli arbitri rappresenta sempre il risultato di un procedimento che si svolge illegittimamente al di fuori del regime della sovranità statale e non trova alcuna garanzia costituzionale.

Il principio generale, costituzionalmente garantito, è quello dell'art. 806 del codice di procedura civile, secondo cui le parti sono libere di far decidere le controversie tra loro insorte da arbitri liberamente scelti.

Pertanto, va dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 21, secondo, terzo, quarto comma, e 50, secondo comma, del R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267 (Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 489

Sentenza 18-27 dicembre 1991**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Locazione - Regione Piemonte - Edilizia pubblica - Rilascio di alloggio - Procedura - Giudice competente - Determinazione - Riserva di legge statale in materia giurisdizionale - Violazione - Illegittimità costituzionale.****(Legge regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64, artt. 20, ottavo comma, e 21, dodicesimo comma).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;*Giudici:* prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco P. CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma ottavo, e 21, comma dodicesimo della legge della regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64 (Disciplina delle assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione della deliberazione CIPE pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 384 in data 19 dicembre 1981) promosso con ordinanza emessa il 16 aprile 1991 dal Pretore di Alba nel procedimento civile vertente tra Pulina Giovanni ed il Sindaco di Alba ed altro iscritta al n. 414 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 24, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Udito nella camera di consiglio del 20 novembre 1991 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio di opposizione al provvedimento con cui l'autorità comunale aveva ordinato il rilascio di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, il Pretore di Alba, con ordinanza in data 16 aprile 1991, ha sollevato, in riferimento agli artt. 108 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 20, ottavo comma, e 21, dodicesimo comma, della legge regionale del Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64.

Le disposizioni impugnate, prevedendo nei due distinti casi di annullamento e decadenza dall'assegnazione, con identica formula, che «Contro il provvedimento del Sindaco, si applica il 13°, il 14° e il 15° comma, dell'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035», estenderebbero il rimedio giurisdizionale previsto dalle norme statali ad ipotesi non solo dalla stessa non contemplate, ma rispetto alle quali, il ricorso al giudice ordinario sembrerebbe addirittura doversi escludere alla stregua dei più recenti orientamenti giurisprudenziali in tema di riparto di giurisdizioni.

Trattandosi, dunque, di un rinvio recettizio (e non privo di autonomo significato normativo) che ampliherebbe le competenze attribuite dalla legge statale all'autorità giudiziaria ordinaria, il principio della riserva statale in materia giurisdizionale (art. 108 Cost.) ed i limiti della competenza regionale in materia legislativa (art. 117 Cost.) sarebbero violati.

La rilevanza della questione viene infine motivata nel presupposto che l'azione intentata dinanzi al giudice *a quo* risulterebbe proponibile solo in forza del rinvio contenuto nelle norme impugnate.

2. — Non si sono costituite le parti, nè ha spiegato intervento l'Avvocatura generale dello Stato.

Considerato in diritto

1. — Viene sollevata questione di legittimità costituzionale degli artt. 20, ottavo comma, e 21, dodicesimo comma, della legge della regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64, in riferimento agli artt. 108 e 117 della Costituzione. Le disposizioni impugnate, stabilendo che relativamente agli atti di annullamento e decadenza dell'assegnazione di un alloggio di edilizia economica e popolare si applicano le norme statali contenute negli ultimi tre commi dell'art. 11 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, che prevedono il rimedio dell'opposizione dinanzi al Pretore, violerebbero il principio della riserva di legge statale in materia giurisdizionale, esorbitando dalla sfera delle potestà legislative di spettanza regionale.

2. — La questione è fondata.

Le ipotesi di annullamento e decadenza dall'assegnazione, alle quali viene esteso il suindicato rimedio giurisdizionale, risultano del tutto diverse dall'ipotesi di decadenza per mancata occupazione dell'alloggio entro un certo termine presa in considerazione dalle disposizioni statali, cui le impugnate norme regionali fanno rinvio. La fattispecie normativa oggetto del presente giudizio è perciò analoga a quella già ritenuta costituzionalmente illegittima da questa Corte con sentenza n. 594 del 1990 ed i principi in quell'occasione affermati vanno, pertanto, in questa sede ribaditi.

Anche in questo caso, infatti, attraverso la recezione delle norme statali nella legislazione regionale, si innova al regime del riparto di giurisdizione — delineato dalla recente giurisprudenza della Cassazione — in ordine ai provvedimenti che dichiarano l'annullamento, la revoca o la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica. E, pertanto, il rinvio contenuto nelle norme impugnate, modificando la normativa, in una materia — quale quella dell'ordinamento giurisdizionale e della regolamentazione processuale dei giudizi dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria o amministrativa — che non solo esula dall'ambito delle competenze costituzionalmente attribuite alla regione, ma che è anche oggetto di espressa riserva di legge statale, viola entrambi gli invocati parametri costituzionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 20, ottavo comma, e, 21, dodicesimo comma, della legge regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64 (Disciplina delle assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione della deliberazione CIPE pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 348 in data 19 dicembre 1981).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

91C1335

N. 490

Sentenza 18-27 dicembre 1991

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Dipendenti statali - Ruolo ad esaurimento del Ministero di grazia e giustizia - Trattenimento in servizio oltre il sessantacinquesimo anno di età finalizzato al raggiungimento del massimo della pensione - Esclusione - Trattamento deteriore rispetto ai dirigenti dello Stato - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 238/1988 e 461/1989) - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.

(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, art. 1, comma 4-*quiquies*, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37).

(Cost., art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;

Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, quarto comma *quinquies*, del decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e delle categorie ad essi equiparate, nonché in materia di pubblico impiego), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37, promossi con tre ordinanze emesse il 20 marzo 1991 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, iscritte rispettivamente ai nn. 526, 527 e 528 del registro ordinanze 1991 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visti gli atti di costituzione di De Robertis Roberto, Rossi Folco e Bifulco Luigi, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 1991 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Uditi l'avvocato Renato Recca per De Robertis Roberto, Rossi Folco e Bifulco Luigi e l'Avvocato dello Stato Ivo M. Bragaglia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di tre giudizi, in cui i ricorrenti, dipendenti del Ministero di grazia e giustizia con qualifica di direttore di Cancelleria del ruolo ad esaurimento, avevano impugnato le note con cui l'Amministrazione aveva respinto le loro domande volte ad ottenere il trattenimento in servizio sino al raggiungimento della massima anzianità pensionabile, nonché i decreti di collocamento in pensione al 65° anno di età, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con tre identiche ordinanze emesse il 20 marzo 1991, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, quarto comma *quinquies*, del decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37, nella parte in cui non estende al predetto personale la possibilità di permanere in servizio tra il 65° ed il 70° anno di età, onde raggiungere la massima anzianità pensionabile.

Rileva il giudice rimettente che il beneficio in questione, previsto per il personale della scuola e poi concesso ai dirigenti civili dello Stato nonché, con legge 19 febbraio 1991, n. 50, ai primari ospedalieri, non risulta ispirato al fine di trattenere in servizio personale dotato di particolare qualificazione, ma trova la sua *ratio* in un'agevolazione per i dipendenti intesa a scongiurare gli effetti negativi di una tardiva assunzione nella Pubblica Amministrazione.

Ciò premesso, si paleserebbe del tutto irrazionale e discriminatoria l'esclusione della categoria dei ricorrenti, che svolgono compiti di rilievo nell'organizzazione delle cancellerie, non dissimili da quelli dirigenziali e per i quali era originariamente previsto, nell'ordinamento specifico (cfr. art. 157 della legge 23 ottobre 1960, n. 1196), il trattenimento in servizio fino al 70° anno di età, come per il personale della scuola. Ma mentre per quest'ultimo, una volta intervenuto l'effetto abrogativo del d.P.R. n. 1092 del 1973 (che ha ricondotto a 65 anni il limite massimo di pensionamento), si è provveduto con norme transitorie assicurando (*ex art. 15, secondo e terzo comma, della legge 30 luglio 1973, n. 477*) la possibilità di permanere in servizio non oltre il 70° anno per raggiungere la massima anzianità pensionabile, nessun provvedimento è stato emanato a favore dei direttori di cancelleria in argomento, con ciò prospettandosi lesione del principio di eguaglianza.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per la declaratoria di non fondatezza della questione, richiamando le considerazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 461 del 1989.

3. — Si sono costituite le parti private insistendo per la illegittimità costituzionale, con argomenti analoghi a quelli prospettati in ordinanza di rimessione. Tali considerazioni sono state altresì ribadite dalle parti stesse in tre identiche memorie depositate nell'imminenza dell'udienza.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, quarto comma *quinquies*, del decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e delle categorie ad essi equiparate, nonché in materia di pubblico impiego), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37.

La norma è denunciata nella parte in cui non prevede il trattenimento in servizio, sino al raggiungimento del numero di anni richiesto per conseguire il massimo della pensione, in favore del personale del Ministero di grazia e giustizia appartenente ai ruoli ad esaurimento della *ex* carriera direttiva. Tale categoria risulterebbe ingiustificatamente discriminata rispetto agli altri dirigenti dello Stato ai quali la normativa in argomento consente di permanere in servizio, ai fini anzidetti, tra il sessantacinquesimo ed il settantesimo anno di età.

I tre giudizi riguardano la stessa questione e debbono quindi esser riuniti.

2. — La questione non è fondata.

Va premesso che l'art. 15 della legge di delega sul personale della scuola 30 luglio 1973, n. 477, introdusse, per gli appartenenti a tutte le qualifiche in servizio al 1° ottobre 1974, la possibilità di permanere in servizio tra il sessantacinquesimo ed il settantesimo anno di età onde raggiungere il massimo della pensione. Il primo comma della citata disposizione poneva infatti la regola generale del collocamento a riposo il 1° ottobre successivo al compimento del sessantacinquesimo anno di età ed il descritto regime si qualificava in termini di deroga transitoria.

Nello stesso rapporto deve essere iscritta la norma impugnata rispetto al principio sancito dall'art. 4 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, concernente norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, che fissa appunto a sessantacinque anni — per tutti gli impiegati e per gli operai di sesso maschile — il limite di età per la cessazione dal servizio.

Del tutto simmetricamente in confronto con quanto previsto per il personale scolastico, il denunciato art. 1, quarto comma *quinquies*, aggiunto in sede di conversione in legge, estende tale normativa (unitamente a quella dettata successivamente, sempre per il personale scolastico, in materia di valutazione del servizio) ai dirigenti civili dello Stato.

Il principio del conseguimento della posizione di quiescenza al sessantacinquesimo anno rappresenta perciò la regola: anche se, ammettendo delle eccezioni (cfr. sentenza n. 238 del 1988), non si traduce in un divieto assoluto di permanere in servizio oltre quel termine, non v'è dubbio che esso abbia portata generale, sicché a metro della sua legittimità non può essere assunta una norma derogatoria. L'affermazione, più volte da questa Corte enunciata (cfr. sentenza n. 461 del 1989), deve essere confermata, anche in presenza di molteplici eccezioni contenute in discipline speciali e transitorie, ogni volta che la pronuncia richiesta sia nella sostanza volta ad ottenere un'estensione ulteriore delle fattispecie derogatorie del regime ordinario.

3. — Priva di pregio è infine l'argomentazione fondata sulla recente legge 19 febbraio 1991, n. 50, che ha consentito, in via permanente, ai primari ospedalieri di ruolo di essere trattenuti in servizio tra il sessantacinquesimo ed il settantesimo anno sino al conseguimento del massimo della pensione.

Tale intervento legislativo è richiamato dal giudice *a quo* come sintomatico di una presunta tendenza verso il superamento dell'anzidetta regola generale. Non a caso la categoria interessata non viene esplicitamente assunta quale *tertium comparationis*: la posizione dei primari in argomento è infatti del tutto peculiare, come singolari sono state le vicende della normativa che, proprio su questo punto, li ha riguardati (cfr. sentenza n. 134 del 1986), onde, anche a voler ammettere che di una terza deroga si tratti, se ne può trarre soltanto conferma di come la valutazione delle specifiche situazioni delle singole categorie ed il bilanciamento tra il beneficio da concedere ed il costo — non solo economico — dell'eccezione, sia operazione discrezionale propria del legislatore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, quarto comma quinquies, del decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e delle categorie ad essi equiparate, nonché in materia di pubblico impiego), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con le ordinanze di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

N. 491

*Sentenza 18-27 dicembre 1991***Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.****Impiego pubblico - Enti locali - Dirigenti - Trattenimento in servizio oltre il sessantacinquesimo e fino al settantesimo anno di età finalizzato al raggiungimento del massimo della pensione - Esclusione - Richiamo alla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 440/1991) - Discrezionalità legislativa - Non fondatezza.****(D.-L. 27 dicembre 1989, n. 413, art. 1, comma 4-*quinquies*, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 37).****(Cost., art. 3).**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: dott. Aldo CORASANITI;*Giudici:* prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, quarto comma-*quinquies*, aggiunto dalla legge di conversione 28 febbraio 1990, n. 37, al decreto legge 27 dicembre 1989, n. 413 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e delle categorie ad esse equiparate, nonché in materia di pubblico impiego), promosso con ordinanza emessa il 24 gennaio 1991 dal T.A.R. per l'Abruzzo - Sezione distaccata di Pescara, nel ricorso proposto da Belmonte Dino contro il Comune di Pescara, iscritta al n. 327 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 6 novembre 1991 il Giudice relatore Francesco Greco;

Ritenuto in fatto

1. — Belmonte Dino, direttore di divisione, con inquadramento nella seconda qualifica dirigenziale presso il Comune di Pescara, con ricorso del 5 maggio 1990, ha impugnato dinanzi al T.A.R. per l'Abruzzo - Sezione distaccata di Pescara, il provvedimento, datato 30 aprile 1990, di collocamento a riposo per avere compiuto 65 anni di età con un'anzianità utile ai fini pensionistici di 27 anni, 10 mesi e 15 giorni.

Il T.A.R., in accoglimento di uno dei motivi di gravame, con ordinanza del 24 gennaio 1991 (R.O. n. 327 del 1991), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, quarto comma *quinquies*, aggiunto al decreto legge n. 413 del 1989 dalla legge di conversione 28 febbraio 1990, n. 37, perché non consente ai dirigenti degli enti locali di restare in servizio fino al settantesimo anno di età per il raggiungimento del periodo massimo pensionistico o, comunque, per il miglioramento del trattamento pensionistico.

Ha osservato che sia il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, sia la legge 29 marzo 1983, n. 93, pur prevedendo settori del pubblico impiego disciplinati da ordinamenti specifici, hanno operato una stretta equiparazione tra le figure dirigenziali ed hanno evidenziato l'effettuazione di una disciplina unitaria della posizione dei dirigenti dello Stato e di

quelli ad essi assimilabili; che la descrizione dei compiti del dirigente statale contenuta nell'art. 2 del ricordato d.P.R. n. 748 del 1972 coincide in larga misura con quella relativa alle attribuzioni del dirigente comunale contenuta nel d.P.R. 25 giugno 1983, n. 347, la quale si sostanzia in attività di direzione di strutture amministrative, di studio e di ricerca, di propulsione, coordinamento, vigilanza e controllo, al fine di assicurare la legalità, la imparzialità, la economicità e la speditezza dell'attività amministrativa, di partecipazione ad organi collegiali, di rappresentanza esterna ecc.

Considerando l'omogeneità e la indifferenza della circostanza dell'appartenenza del dirigente all'amministrazione statale o locale, e la irrilevanza dell'esigenza del buon andamento degli uffici per l'attenuazione che si verifica per ogni categoria di dirigenti per effetto dell'età, doveva ritenersi sussistente una irrazionale discriminazione nel trattamento dei dirigenti locali rispetto a quelli statali onde la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

1.1 — Nel susseguente giudizio dinanzi a questa Corte non vi è stata la costituzione della parte privata.

1.2 — Nel giudizio è intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale ha sostenuto la infondatezza della questione.

Ha rilevato che nella fattispecie sono applicabili i principi già affermati da questa Corte, secondo cui (sent. nn. 461 del 1989 e 237 del 1984), una norma derogatoria non può essere assunta a parametro della legittimità della regola generale dettata in una determinata materia; che risulta irrilevante il richiamo alla tendenza legislativa verso l'innalzamento del limite di età pensionabile, tratto dalle varie leggi che si sono susseguite in materia, poichè da essa non può dedursi la illegittimità della regola generale del collocamento a riposo al 65° anno di età.

Ha osservato anche che la disciplina della materia è affidata alla discrezionalità del legislatore il quale, ispirandosi a valutazioni di carattere politico, sociale o economico, può effettuarla in maniera differenziata senza che l'eccezione o la deroga renda obbligatoria altra o altre eccezioni a pena di sancire una violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Considerato in diritto

1. — La Corte è chiamata a verificare se l'art. 1, quarto comma *quinqüies* aggiunto al decreto legge n. 413 del 1989 dalla legge di conversione 28 febbraio 1990, n. 37, nella parte in cui non consente ai dirigenti degli enti locali di restare in servizio fino al settantesimo anno di età per il raggiungimento del massimo livello pensionistico o, comunque per il miglioramento del trattamento pensionistico, violi l'art. 3 della Costituzione, per la discriminazione che crea tra la suddetta categoria e quella dei dirigenti civili dello Stato.

2. — La questione non è fondata.

Si osserva che per effetto della legislazione intervenuta negli ultimi anni nella disciplina della dirigenza degli enti locali (d.P.R. 25 giugno 1983, n. 347; d.P.R. 17 settembre 1987, n. 494; legge 8 giugno 1990, n. 142) si è verificata una omogeneità tra detta categoria e quella dei dirigenti civili dello Stato, specie in relazione alle funzioni attribuite e alle responsabilità che ad essi fanno carico.

Ma a parte la considerazione che detta omogeneità risale solo agli ultimi tempi e che non sussisteva certamente negli anni anteriori, si rileva che essa da sola non è sufficiente a far ritenere la dedotta violazione dell'invocato precetto costituzionale.

Come già affermato (sent. n. 440 del 1991), non può ritenersi regola generale valevole per tutti i dipendenti pubblici quella del collocamento a riposo a settanta anni. Resta, invece, come regola l'età pensionabile fissata a sessantacinque anni e come eccezione il suo prolungamento fino a settanta anni. È rimasto allo stato di tendenza il prolungamento della detta età a settanta anni, essendosi il legislatore limitato alla sola enunciazione della intenzione in tal senso.

Invece, ha stabilito delle deroghe per alcune categorie, evidenziandone le ragioni di volta in volta (necessità di evitare sperequazioni sussistenti all'interno della stessa categoria, opportunità di utilizzare particolari esperienze e capacità professionali, o di soddisfare peculiari esigenze finanziarie, ecc.).

Atteso che la previsione del prolungamento dell'età pensionabile costituisce una scelta discrezionale del legislatore non arbitraria, ma sorretta da ragionevoli motivi, la questione sollevata è da ritenersi non fondata.

La soluzione invocata è, invero, frutto di una valutazione discrezionale e non è una conseguenza necessaria del giudizio di costituzionalità, non dovendo la Corte procedere ad una estensione logicamente necessitata ed implicita nella potenzialità interpretativa del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, quarto comma quinquies, aggiunto dalla legge di conversione 28 febbraio 1990, n. 37, al decreto legge 27 dicembre 1989, n. 413 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e delle categorie ad esse equiparate, nonché in materia di pubblico impiego), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sollevata dal tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo - Sezione distaccata di Pescara, con la ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1991.

Il presidente: CORASANITI

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1991.

Il direttore di cancelleria: MINELLI

91C1337

FRANCESCO NIGRO, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.

