

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 febbraio 2011

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
VIA PRINCIPE UMBERTO 4, 00185 ROMA

AVVISO AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in Piazza G. Verdi 10 è stato trasferito temporaneamente nella sede di via Principe Umberto 4, 00185 Roma

AVVISO AGLI ABBONATI

Si rammenta che la campagna per il rinnovo degli abbonamenti per l'annata 2011 è terminata il 30 gennaio e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non hanno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto nelle prossime settimane.

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 33. Sentenza 26 gennaio - 2 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Intervento in giudizio di soggetti diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione: Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS e Enel s.p.a. - Inammissibilità.

— Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 4, comma 3.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Puglia - Denunciato eccesso di delega e asserita violazione del principio di leale collaborazione derivante dalla mancata acquisizione del previo parere della Conferenza unificata - Ecceputa inammissibilità della questione per estraneità del parametro evocato alle regole di riparto delle competenze tra Stato e Regioni - Reiezione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31.

— Costituzione, art. 76; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Puglia - Denunciato eccesso di delega e asserita violazione del principio di leale collaborazione derivante dalla mancata acquisizione del previo parere della Conferenza unificata - Esclusione - Non fondatezza della questione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31.

— Costituzione, art. 76; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari, rilasciata previa intesa con la Conferenza unificata - Mancata previsione dell'acquisizione del parere, seppur non vincolante, della Regione interessata, anteriormente all'intesa con la Conferenza unificata, in ordine al rilascio dell'autorizzazione - Inadeguato coinvolgimento partecipativo della Regione interessata - Illegittimità costituzionale in parte qua.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 4.

— Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari e per la certificazione dell'operatore - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Asserita violazione del principio di leale collaborazione per omessa previsione dell'intesa con la Conferenza unificata e non anche con la singola Regione interessata - Esclusione in ragione della declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica - Non fondatezza della questione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 13, commi 10, 11 e 12.

— Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Requisiti soggettivi degli operatori per lo svolgimento delle attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione della legge di delega con violazione delle attribuzioni regionali e asserita lesione dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 5, comma 1.

— Costituzione, artt. 117, 118 e 120.



Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Requisiti soggettivi degli operatori per lo svolgimento delle attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione della legge di delega, con violazione delle attribuzioni regionali e asserita lesione dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 5, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Definizione, con decreto governativo, dei criteri esplicativi dei requisiti soggettivi degli operatori per lo svolgimento delle attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Puglia - Lamentata violazione della legge di delega - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 5, comma 2.
- Costituzione, art. 76; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Definizione delle caratteristiche delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione della legge di delega, con vulnerazione delle attribuzioni regionali, e asserita lesione dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 8.
- Costituzione, artt. 76, 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Definizione, con decreto interministeriale, dello schema dei parametri esplicativi dei criteri tecnici per la individuazione delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari - Ricorso delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna - Lamentata violazione delle attribuzioni regionali e asserita lesione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 8, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Definizione, con decreto interministeriale, dello schema dei parametri esplicativi dei criteri tecnici per la individuazione delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione della legge di delega per rinvio della disciplina ad una fonte secondaria con conseguente esclusione della previa acquisizione del parere della Conferenza unificata - Esclusione - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 8, comma 3.
- Costituzione, art. 76; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 1.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Documento programmatico sulla strategia nucleare del Governo e schema dei parametri sulle caratteristiche ambientali e tecniche delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari - Sottoposizione alle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS) e al rispetto del principio comunitario di giustificazione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione delle attribuzioni regionali e asserita lesione del principio di leale collaborazione per omissione di coinvolgimento o collaborazione con le Regioni interessate - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, combinato disposto dell'art. 8, comma 3, e dell'art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.



Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Sistemazione dei rifiuti radioattivi - Attribuzione al soggetto titolare dell'autorizzazione unica della responsabilità della gestione dei rifiuti radioattivi operazionali e del combustibile nucleare per tutta la durata della vita dell'impianto, secondo la normativa vigente e le prescrizioni tecniche ed esecutive impartite dall'Agenzia per la sicurezza nucleare - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Ritenuta violazione delle attribuzioni regionali in materie di competenza legislativa concorrente e asserita lesione del principio di leale collaborazione per mancanza di coinvolgimento o collaborazione delle Regioni interessate - Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 19, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Disattivazione degli impianti - Previsione che, al termine della vita dell'impianto, la Sogin S.p.a. prende in carico la gestione in sicurezza del medesimo e svolge tutte le attività relative alla disattivazione fino al rilascio del sito per altri usi - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana - Denunciata violazione della competenza regionale in materie di competenza legislativa concorrente, con lesione del principio di leale collaborazione - Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 20, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Costruzione ed esercizio del Parco Tecnologico in cui si dovrà insediare il Deposito nazionale delle scorie radioattive - Attribuzione al Ministro per lo sviluppo economico, previa acquisizione del parere tecnico dell'Agenzia, del potere di approvare la Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale in materie di competenza legislativa concorrente, con lesione del principio di leale collaborazione per omessa previsione dell'intesa sia con la Conferenza unificata sia con la Regione interessata - Concorrenza di competenze normative in materia di tutela dell'ambiente e governo del territorio - Adeguata previsione di meccanismi concertativi - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Costruzione ed esercizio del Parco Tecnologico in cui si dovrà insediare il Deposito nazionale delle scorie radioattive - Attribuzione al Ministro per lo sviluppo economico, previa acquisizione del parere tecnico dell'Agenzia, del potere di approvare la Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione della legge di delega per rinvio della disciplina ad una fonte secondaria con conseguente esclusione dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata - Questione non ridondante su alcuna competenza regionale - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 6.
- Costituzione, art. 76; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio del Parco Tecnologico - Individuazione, con decreto interministeriale, del sito per la realizzazione del Parco Tecnologico - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione principio di leale collaborazione - Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 11.



Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio del Parco Tecnologico - Procedure sostitutive dell'intesa con un ente locale coinvolto - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione principio di leale collaborazione - Difetto di motivazione della doglianza - Inammissibilità della questione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 15.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 in materia nucleare - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio del Parco Tecnologico - Omessa previsione dell'intesa con la Conferenza unificata ai fini della individuazione del sito per la realizzazione del Parco - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, commi 14 e 16.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata, della costituzione di un comitato interistituzionale, nonché, in caso di impossibilità di addivenire all'intesa, dell'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo di essa - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. - Parametro concernente competenza esclusiva statale - Inammissibilità della questione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 11, comma 6.

— Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata, della costituzione di un comitato interistituzionale, nonché, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, dell'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo dell'intesa - Ricorso delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia - Lamentata violazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia senza previsione di un meccanismo concertativo, rispettoso delle prerogative regionali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 11, comma 6.

— Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata, della costituzione di un comitato interistituzionale, nonché, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, dell'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo dell'intesa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia laddove si consente allo Stato di esercitare il potere in via unilaterale, aggirando la necessità dell'intesa - Esclusione - Non fondatezza della questione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 11, comma 6.

— Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Previsione secondo la quale l'intesa o il decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo di essa possono operare anche in deroga ai Piani energetico ambientali delle Regioni interessate da ciascuna possibile localizzazione - Ricorso delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia - Lamentata violazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, con incidenza sull'autonomia regionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 11, comma 7.

— Costituzione, artt. 117, 118 e 120.



Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Possibilità di superare il mancato raggiungimento dell'intesa con la Conferenza unificata sull'elenco dei siti certificati, con deliberazione motivata del Consiglio dei ministri - Ricorso delle Regioni Toscana e Puglia - Lamentata violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, con incidenza sull'autonomia delle Regioni, stante il superamento unilaterale del dissenso dalle stesse manifestato - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 11, comma 8.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Adeguamento da parte della Regione interessata dalla presenza di un sito nucleare del proprio Piano Energetico Ambientale all'intesa ovvero al decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo di essa - Ricorso delle Regioni Toscana e Puglia - Lamentata violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, con incidenza sull'autonomia delle Regioni, in considerazione degli effetti modificativi cogenti ad opera di un atto unilaterale dello Stato - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 11, comma 10.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari nonché per lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi in strutture ubicate nello stesso sito - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con l'ente locale coinvolto, di esercizio del potere sostitutivo statale - Ricorso delle Regioni Puglia e Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica e di governo del territorio, con introduzione di un'ipotesi di potere sostitutivo straordinario esorbitante dai presupposti costituzionali - Erroneo presupposto interpretativo - Non applicabilità della disposizione denunciata alle intese con le Regioni - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 13, commi 11 e 12.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Costruzione ed esercizio del Parco Tecnologico in cui si dovrà insediare il deposito nazionale delle scorie radioattive - Disciplina della procedura per il superamento del mancato raggiungimento dell'intesa con le Regioni interessate sulla localizzazione del Parco, prima con la nomina di un Comitato interistituzionale ovvero, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, mediante l'adozione di un d.P.R. sostitutivo dell'intesa - Ricorso delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio, con lesione del principio di leale collaborazione - Concorrenza di competenze normative in materia di tutela dell'ambiente e governo del territorio - Adeguato meccanismo di superamento del dissenso regionale - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, commi 7 e 8.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 120.



Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Costruzione ed esercizio del Parco Tecnologico in cui si dovrà insediare il deposito nazionale delle scorie radioattive - Previsione che in caso di mancanza di intesa regionale, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata sulla base delle intese già raggiunte con le singole Regioni interessate da ciascun sito - Ricorso delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio, con lesione del principio di leale collaborazione - Concorrenza di competenze normative in materia di tutela dell'ambiente e governo del territorio - Adeguato meccanismo di superamento del dissenso regionale - Non fondatezza della questione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 9.

— Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Costruzione ed esercizio del Parco Tecnologico in cui si dovrà insediare il deposito nazionale delle scorie radioattive - Definizione delle modalità di funzionamento del comitato interistituzionale rimessa a un decreto ministeriale sul quale è acquisto il mero parere regionale anziché l'intesa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio, con lesione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 8.

— Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Costruzione ed esercizio del Parco Tecnologico in cui si dovrà insediare il deposito nazionale delle scorie radioattive - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con un ente locale coinvolto, di un potere sostitutivo straordinario del Presidente del Consiglio dei ministri - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dei presupposti stabiliti dall'art. 120 Cost. per l'esercizio del potere sostitutivo - Esclusione - Non fondatezza della questione.

— D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 15.

— Costituzione, art. 120.....

Pag. 1

N. 34. Sentenza 26 gennaio - 2 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Invalidi sul lavoro che abbiano usufruito dell'assegno di incollocabilità fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età - Corresponsione d'ufficio di un assegno di importo pari a quello previsto dall'art. 20, primo comma, del d.P.R. n. 915 del 1978 per gli invalidi di guerra e per gli invalidi per servizio - Mancata previsione - Eccezione di inammissibilità della questione proposta in riferimento ad un atto non avente forza di legge - Reiezione.

— D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 180; decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 27 gennaio 1987, n. 137.

— Costituzione, artt. 3 e 38.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Invalidi sul lavoro che abbiano usufruito dell'assegno di incollocabilità fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età - Corresponsione d'ufficio di un assegno di importo pari a quello previsto dall'art. 20, primo comma, del d.P.R. n. 915 del 1978 per gli invalidi di guerra e per gli invalidi per servizio - Mancata previsione - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza - Reiezione.

— D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 180; decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 27 gennaio 1987, n. 137.

— Costituzione, artt. 3 e 38.



Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Invalidi sul lavoro che abbiano usufruito dell'assegno di incollocabilità fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età - Corresponsione d'ufficio di un assegno di importo pari a quello previsto dall'art. 20, primo comma, del d.P.R. n. 915 del 1978 per gli invalidi di guerra e per gli invalidi per servizio - Mancata previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e della garanzia assistenziale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 180; decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 27 gennaio 1987, n. 137.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

Pag. 36

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 122. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 dicembre 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Basilicata - Conferimento delle funzioni dirigenziali a personale estraneo al ruolo della dirigenza - Previsione che la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale possano conferire i posti rimasti vacanti dopo l'espletamento delle procedure per l'attribuzione dell'incarico a dirigenti esterni, in via temporanea e nelle more delle procedure concorsuali, ai dipendenti apicali del comparto in possesso di determinati requisiti - Mancata indicazione di un limite quantitativo e del periodo massimo di durata - Lamentata possibilità che vengano superati i limiti percentuali fissati dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31, art. 2, comma 10.
- Costituzione, artt. 97 e 117, comma secondo, lett. l); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 6.

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Personale già assunto per prestare servizio nelle Segreterie particolari degli amministratori regionali e poi transitato nei ruoli della Regione con contratto a tempo indeterminato - Riconoscimento, ai fini contributivi, del periodo di servizio antecedente all'immissione nei ruoli della Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale.

- Legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. o).

Pag. 41

- N. 123. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 dicembre 2010 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Misure di stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato - Previsione di procedure e modalità diverse dal concorso pubblico per l'accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, del concorso pubblico e del buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 14 dicembre 2010, n. 645, artt. 1, comma 4, primo periodo, 6, commi 2, 4 e 7, e 11.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.



Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Misure di stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato - Proroga indiscriminata e generalizzata sino al 2023 di tutti i rapporti di lavoro precario, senza indicazione delle risorse finanziarie - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, del concorso pubblico e del buon andamento della pubblica amministrazione, violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 14 dicembre 2010, n. 645, artt. 10, commi 1 e 2, e 13, commi 2, ultimo periodo, e 4.
- Costituzione, artt. 3, 51, 81, comma quarto, e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Finanziamenti in favore degli enti parco e degli enti gestori delle riserve naturali per le spese di impianto e gestione - Introduzione nell'elenco delle spese obbligatorie, allegata alla legge di approvazione del bilancio di previsione per l'anno n. 12/2010, dei capitoli 443302 e 443305 - Lamentata introduzione dei capitoli a fine esercizio finanziario, con conseguente obbligo di pagamento degli oneri assunti dagli enti a piè di lista senza quantificazione preventiva e controllo - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 14 dicembre 2010, n. 645, art. 15.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Previsione che al personale dell'Ente Autonomo Fiera di Palermo e dell'Ente Autonomo Fiera di Messina si applichi per un anno "la disciplina sulle modalità di utilizzazioni previste per il personale dell'area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la RESAIS S.p.A." - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 14 dicembre 2010, n. 645, art. 2, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 97. Pag. 44

N. 20. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto del 16 novembre 2010

Appalti pubblici - Possesso dei requisiti relativi alla capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa dei soggetti partecipanti dichiarati in sede di domanda di partecipazione alla gara e dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta - Mancata prova o conferma - Sanzioni - Incameramento della cauzione disposta dalla stazione appaltante - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 48, comma 1, seconda parte.
- Costituzione, artt. 3 e 97. Pag. 49

N. 21. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Torino del 5 novembre 2010.

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Applicazione o sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari o comunque con altra meno afflittiva in relazione alle fattispecie di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) - Preclusione - Violazione del principio di ragionevolezza - Parità di trattamento con i delitti, diversamente strutturati, di associazione di stampo mafioso - Lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Violazione del principio della presunzione di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo. Pag. 57



N. 22. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna del 12 novembre 2010.

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale - Sistema di qualificazione regionale mediante certificazione di organismo regionale alternativo a quello statale mediante certificazione delle S.O.A. - Violazione del principio di tutela della concorrenza - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 411 del 2008.

- Legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

Appalti pubblici - Codice degli appalti pubblici - Imposizione, anche per i lavori pubblici regionali, di un sistema unico privatistico di certificazione e qualificazione delle imprese, anziché di un sistema pubblico parallelo regionale (attuativo e non sostitutivo) - Violazione del principio di competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di lavori pubblici di interesse regionale - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 45 del 2010 e 221 del 2010.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 40, comma 3.
- Statuto della Regione Sardegna, art. 3, comma secondo, lett. e).

Pag. 63

N. 23. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 25 novembre 2010.

Straniero e apolide - Stranieri minori "non accompagnati" - Inclusione tra gli stessi con disciplina innovativa dei minori affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184 e di quelli sottoposti a tutela - Conseguente subordinazione della possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da "minore età" a "lavoro" al possesso dei requisiti che la previgente disciplina richiedeva unicamente per i minori non accompagnati - Violazione del principio di uguaglianza per l'eguale trattamento di situazioni non omogenee - Contrasto con la normativa comunitaria in materia - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2003.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 32, commi 1 e 1-bis, come modificati dall'art. 1, comma 22, lett. v), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma; direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003, art. 2 lett. h); risoluzione del Consiglio europeo del 26 giugno 1997, art. 1, comma 1.

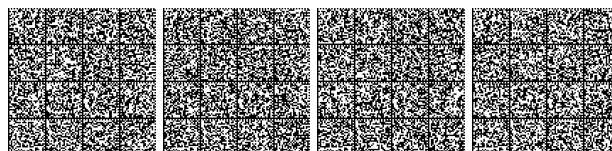
Pag. 72

N. 24. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 25 novembre 2010.

Straniero e apolide - Stranieri minori "non accompagnati" - Inclusione tra gli stessi con disciplina innovativa dei minori affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184 e di quelli sottoposti a tutela - Conseguente subordinazione della possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da "minore età" a "lavoro" al possesso dei requisiti che la previgente disciplina richiedeva unicamente per i minori non accompagnati - Violazione del principio di uguaglianza per l'eguale trattamento di situazioni non omogenee - Contrasto con la normativa comunitaria in materia - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2003.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 32, commi 1 e 1-bis, come modificati dall'art. 1, comma 22, lett. v), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma; direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003, art. 2 lett. h); risoluzione del Consiglio europeo del 26 giugno 1997, art. 1, comma 1.

Pag. 75



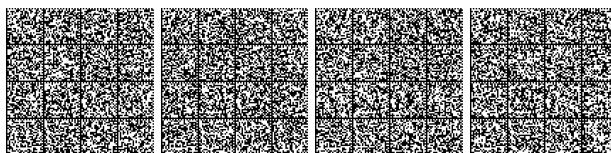
N. 25. Ordinanza del Tribunale - sez. del riesame di Catanzaro - del 24 novembre 2010.

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Mancata previsione del divieto della custodia cautelare in carcere nel caso di imputata madre di un figlio minore di età superiore ad anni tre, con lei convivente, portatore di un handicap totalmente invalidante - Violazione del principio di ragionevolezza - Deteriore trattamento rispetto all'ipotesi della madre di prole di età inferiore a tre anni - Lesione del diritto alla salute del minore disabile.

– Codice di procedura penale, art. 275, comma 4.

– Costituzione, artt. 3 e 32.

Pag. 79



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 33

Sentenza 26 gennaio - 2 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Intervento in giudizio di soggetti diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione: Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS e Enel s.p.a. - Inammissibilità.

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 4, comma 3.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Puglia - Denunciato eccesso di delega e asserita violazione del principio di leale collaborazione derivante dalla mancata acquisizione del previo parere della Conferenza unificata - Ecceputa inammissibilità della questione per estraneità del parametro evocato alle regole di riparto delle competenze tra Stato e Regioni - Reiezione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31.
- Costituzione, art. 76; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Puglia - Denunciato eccesso di delega e asserita violazione del principio di leale collaborazione derivante dalla mancata acquisizione del previo parere della Conferenza unificata - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31.
- Costituzione, art. 76; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari, rilasciata previa intesa con la Conferenza unificata - Mancata previsione dell'acquisizione del parere, seppur non vincolante, della Regione interessata, anteriormente all'intesa con la Conferenza unificata, in ordine al rilascio dell'autorizzazione - Inadeguato coinvolgimento partecipativo della Regione interessata - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 4.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari e per la certificazione dell'operatore - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Asserita violazione del principio di leale collaborazione per omessa previsione dell'intesa con la Conferenza unificata e non anche con la singola Regione interessata - Esclusione in ragione della declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 13, commi 10, 11 e 12.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Requisiti soggettivi degli operatori per lo svolgimento delle attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione della legge di delega con violazione delle attribuzioni regionali e asserita lesione dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.



Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Requisiti soggettivi degli operatori per lo svolgimento delle attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione della legge di delega, con violazione delle attribuzioni regionali e asserita lesione dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 5, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Definizione, con decreto governativo, dei criteri esplicativi dei requisiti soggettivi degli operatori per lo svolgimento delle attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Puglia - Lamentata violazione della legge di delega - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 5, comma 2.
- Costituzione, art. 76; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Definizione delle caratteristiche delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione della legge di delega, con vulnerazione delle attribuzioni regionali, e asserita lesione dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà - Censura priva di motivazione - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 8.
- Costituzione, artt. 76, 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Definizione, con decreto interministeriale, dello schema dei parametri esplicativi dei criteri tecnici per la individuazione delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari - Ricorso delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna - Lamentata violazione delle attribuzioni regionali e asserita lesione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 8, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Definizione, con decreto interministeriale, dello schema dei parametri esplicativi dei criteri tecnici per la individuazione delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione della legge di delega per rinvio della disciplina ad una fonte secondaria con conseguente esclusione della previa acquisizione del parere della Conferenza unificata - Esclusione - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 8, comma 3.
- Costituzione, art. 76; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25, comma 1.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Documento programmatico sulla strategia nucleare del Governo e schema dei parametri sulle caratteristiche ambientali e tecniche delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari - Sottoposizione alle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS) e al rispetto del principio comunitario di giustificazione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione delle attribuzioni regionali e asserita lesione del principio di leale collaborazione per omissione di coinvolgimento o collaborazione con le Regioni interessate - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, combinato disposto dell'art. 8, comma 3, e dell'art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Sistemazione dei rifiuti radioattivi - Attribuzione al soggetto titolare dell'autorizzazione unica della responsabilità della gestione dei rifiuti radioattivi operazionali e del combustibile nucleare per tutta la durata della vita dell'impianto, secondo la normativa vigente e le prescrizioni tecniche ed esecutive impartite dall'Agenzia per la sicurezza nucleare - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Ritenuta violazione delle attribuzioni regionali in materie di competenza legislativa concorrente e asserita lesione del principio di leale collaborazione per mancanza di coinvolgimento o collaborazione delle Regioni interessate - Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 19, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.



Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Disattivazione degli impianti - Previsione che, al termine della vita dell'impianto, la Sogin S.p.a. prende in carico la gestione in sicurezza del medesimo e svolge tutte le attività relative alla disattivazione fino al rilascio del sito per altri usi - Ricorso delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana - Denunciata violazione della competenza regionale in materie di competenza legislativa concorrente, con lesione del principio di leale collaborazione - Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 20, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Costruzione ed esercizio del Parco Tecnologico in cui si dovrà insediare il Deposito nazionale delle scorie radioattive - Attribuzione al Ministro per lo sviluppo economico, previa acquisizione del parere tecnico dell'Agenzia, del potere di approvare la Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale in materie di competenza legislativa concorrente, con lesione del principio di leale collaborazione per omessa previsione dell'intesa sia con la Conferenza unificata sia con la Regione interessata - Concorrenza di competenze normative in materia di tutela dell'ambiente e governo del territorio - Adeguata previsione di meccanismi concertativi - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 118.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Costruzione ed esercizio del Parco Tecnologico in cui si dovrà insediare il Deposito nazionale delle scorie radioattive - Attribuzione al Ministro per lo sviluppo economico, previa acquisizione del parere tecnico dell'Agenzia, del potere di approvare la Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione della legge di delega per rinvio della disciplina ad una fonte secondaria con conseguente esclusione dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata - Questione non ridondante su alcuna competenza regionale - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 6.
- Costituzione, art. 76; legge 27 luglio 2009, n. 99, art. 25.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio del Parco Tecnologico - Individuazione, con decreto interministeriale, del sito per la realizzazione del Parco Tecnologico - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione principio di leale collaborazione - Riconducibilità della disciplina denunciata alla materia tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 11.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio del Parco Tecnologico - Procedure sostitutive dell'intesa con un ente locale coinvolto - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione principio di leale collaborazione - Difetto di motivazione della doglianza - Inammissibilità della questione.

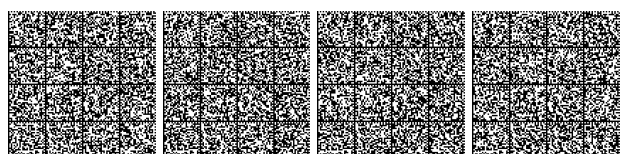
- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 15.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 in materia nucleare - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio del Parco Tecnologico - Omessa previsione dell'intesa con la Conferenza unificata ai fini della individuazione del sito per la realizzazione del Parco - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, commi 14 e 16.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata, della costituzione di un comitato interistituzionale, nonché, in caso di impossibilità di addivenire all'intesa, dell'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo di essa - Ricorso della Regione Puglia - Lamentata violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. - Parametro concernente competenza esclusiva statale - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 11, comma 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).



Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata, della costituzione di un comitato interistituzionale, nonché, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, dell'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo dell'intesa - Ricorso delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia - Lamentata violazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia senza previsione di un meccanismo concertativo, rispettoso delle prerogative regionali - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 11, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata, della costituzione di un comitato interistituzionale, nonché, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, dell'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo dell'intesa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lamentata violazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia laddove si consente allo Stato di esercitare il potere in via unilaterale, aggirando la necessità dell'intesa - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 11, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Previsione secondo la quale l'intesa o il decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo di essa possono operare anche in deroga ai Piani energetico ambientali delle Regioni interessate da ciascuna possibile localizzazione - Ricorso delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia - Lamentata violazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, con incidenza sull'autonomia regionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 11, comma 7.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Possibilità di superare il mancato raggiungimento dell'intesa con la Conferenza unificata sull'elenco dei siti certificati, con deliberazione motivata del Consiglio dei ministri - Ricorso delle Regioni Toscana e Puglia - Lamentata violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, con incidenza sull'autonomia delle Regioni, stante il superamento unilaterale del dissenso dalle stesse manifestato - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 11, comma 8.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Procedimento per la certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti - Adeguamento da parte della Regione interessata dalla presenza di un sito nucleare del proprio Piano Energetico Ambientale all'intesa ovvero al decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo di essa - Ricorso delle Regioni Toscana e Puglia - Lamentata violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, con incidenza sull'autonomia delle Regioni, in considerazione degli effetti modificativi cogenti ad opera di un atto unilaterale dello Stato - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 11, comma 10.
- Costituzione, artt. 117 e 118.



Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari nonché per lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi in strutture ubicate nello stesso sito - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con l'ente locale coinvolto, di esercizio del potere sostitutivo statale - Ricorso delle Regioni Puglia e Toscana - Denunciata violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica e di governo del territorio, con introduzione di un'ipotesi di potere sostitutivo straordinario esorbitante dai presupposti costituzionali - Erroneo presupposto interpretativo - Non applicabilità della disposizione denunciata alle intese con le Regioni - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 13, commi 11 e 12.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Costruzione ed esercizio del Parco Tecnologico in cui si dovrà insediare il deposito nazionale delle scorie radioattive - Disciplina della procedura per il superamento del mancato raggiungimento dell'intesa con le Regioni interessate sulla localizzazione del Parco, prima con la nomina di un Comitato interistituzionale ovvero, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, mediante l'adozione di un d.P.R. sostitutivo dell'intesa - Ricorso delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio, con lesione del principio di leale collaborazione - Concorrenza di competenze normative in materia di tutela dell'ambiente e governo del territorio - Adeguato meccanismo di superamento del dissenso regionale - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, commi 7 e 8.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Costruzione ed esercizio del Parco Tecnologico in cui si dovrà insediare il deposito nazionale delle scorie radioattive - Previsione che in caso di mancanza di intesa regionale, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata sulla base delle intese già raggiunte con le singole Regioni interessate da ciascun sito - Ricorso delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio, con lesione del principio di leale collaborazione - Concorrenza di competenze normative in materia di tutela dell'ambiente e governo del territorio - Adeguato meccanismo di superamento del dissenso regionale - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 9.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Costruzione ed esercizio del Parco Tecnologico in cui si dovrà insediare il deposito nazionale delle scorie radioattive - Definizione delle modalità di funzionamento del comitato interistituzionale rimessa a un decreto ministeriale sul quale è acquisto il mero parere regionale anziché l'intesa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del governo del territorio, con lesione del principio di leale collaborazione - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 8.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 120.

Energia - Energia nucleare - Decreto legislativo attuativo della legge di delega n. 99 del 2009 - Costruzione ed esercizio del Parco Tecnologico in cui si dovrà insediare il deposito nazionale delle scorie radioattive - Previsione, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con un ente locale coinvolto, di un potere sostitutivo straordinario del Presidente del Consiglio dei ministri - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata violazione dei presupposti stabiliti dall'art. 120 Cost. per l'esercizio del potere sostitutivo - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, art. 27, comma 15.
- Costituzione, art. 120.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

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

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

Udito nell'udienza pubblica del 30 novembre 2010 il giudice relatore Ugo De Siero;

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

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 6 maggio 2010 e depositato il successivo 11 maggio 2010 (iscritto al reg. ric. n. 75 del 2010), la Regione Toscana ha promosso, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, dell'art. 8, comma 3, dell'art. 11, commi 6, 7, 8 e 10, dell'art. 13, commi 11 e 12, dell'art. 20, comma 2, e dell'art. 27, commi 7, 8, 9 e 15 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99).

1.1. — La ricorrente, preliminarmente, dà atto che il decreto citato è stato emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia) — già impugnata dalla Regione avanti a questa Corte — e che è volto a disciplinare le procedure relative alla localizzazione, realizzazione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione del combustibile nucleare, nonché dei sistemi di stoccaggio dei relativi rifiuti.

Ciò premesso, la Regione Toscana sostiene che talune disposizioni del d.lgs. n. 31 del 2010 sarebbero lesive delle competenze regionali costituzionalmente garantite.

1.2. — In particolare, l'art. 4, nel prevedere che l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari sia rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato,



le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), non assicurerebbe «alcun ruolo incisivo alla Regione direttamente interessata alla localizzazione dell'impianto» come, invece, sarebbe necessario essendo coinvolte molteplici competenze regionali ed in particolare quelle relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, al turismo e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Tale previsione normativa contrasterebbe con gli artt. 117 e 118 Cost. così come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003), nonché con il principio di leale collaborazione.

Infatti, nel settore energetico, caratterizzato dalla interconnessione tra attribuzioni costituzionali dello Stato e delle Regioni, la «chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative» in materie di competenza regionale dovrebbe prevedere necessariamente un'intesa con la Regione direttamente interessata che è incisa dal provvedimento autorizzatorio. L'intesa con la Conferenza unificata potrebbe costituire strumento sufficiente solo in relazione alla adozione di norme legislative e di disposizioni generali, indirizzi e linee guida.

1.3. — La Regione Toscana impugna, inoltre, l'art. 8, comma 3, che disciplina la «definizione delle caratteristiche delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari» affidando ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico – di concerto con il Ministro dell'ambiente, il Ministro delle infrastrutture e il Ministro dei beni culturali – l'individuazione dello schema definitivo contenente i parametri esplicativi dei criteri tecnici. Avverso tale decreto, adottato secondo le procedure individuate dalla norma in esame, entro sessanta giorni dalla pubblicazione, possono presentare osservazioni «le Regioni, gli Enti locali, nonché i soggetti portatori di interessi qualificati».

La ricorrente lamenta la grave lesione del ruolo delle Regioni che sarebbe assimilato a quello di un qualunque cittadino, senza che sia prevista alcuna intesa né con la singola Regione interessata, né con la Conferenza unificata. In tal modo sarebbe vanificata la competenza regionale nelle materie del governo del territorio, della tutela della salute, dell'energia, del turismo e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

1.4. — Nel ricorso si denuncia, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 6, 7, 8 e 10.

Tale disposizione, che disciplina il procedimento di certificazione dei siti da destinare alla localizzazione degli impianti, al comma 5 prevede che il Ministro dello sviluppo economico sottoponga ciascuno dei siti certificati all'intesa della Regione interessata.

I successivi commi 6, 7 e 8 regolano l'ipotesi in cui l'intesa non sia raggiunta, stabilendo che si provveda alla costituzione di un Comitato interistituzionale, «i cui componenti sono designati in modo da assicurare una composizione paritaria, rispettivamente, dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da un lato, e dalla Regione, dall'altro, che assicura la presenza di un rappresentante del comune interessato. Le modalità di funzionamento del Comitato interistituzionale sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previo parere della Conferenza unificata da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta del parere stesso; il Comitato opera senza corresponsione di compensi o emolumenti a favore dei componenti. Ove non si riesca a costituire il Comitato interistituzionale, ovvero non si pervenga ancora alla definizione dell'intesa entro i sessanta giorni successivi alla costituzione del Comitato, si provvede all'intesa con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con la partecipazione del presidente della Regione interessata. L'intesa ovvero il decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 6 operano anche in deroga ai Piani energetico ambientali delle Regioni interessate da ciascuna possibile localizzazione. Al termine della procedura di cui ai commi 4, 5 e 6, il Ministro dello sviluppo economico trasmette l'elenco dei siti certificati, sui quali è stata espressa l'intesa regionale o è intervenuto il decreto sostitutivo di intesa, alla Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che si esprime entro i termini di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo e, comunque, non oltre sessanta giorni dal ricevimento della relativa richiesta; in mancanza di intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata, secondo quanto disposto dallo stesso art. 3, sulla base delle intese già raggiunte con le singole Regioni interessate da ciascun sito o sulla base dei decreti sostitutivi di intesa».

Ad avviso della Regione Toscana tali disposizioni disciplinerebbero il potere sostitutivo statale per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa in modo lesivo delle attribuzioni regionali, in violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost. L'autonomia e il ruolo di parità riconosciuti dalla Costituzione alle Regioni imporrebbe, infatti, di prevedere una codeterminazione paritaria del contenuto finale dell'atto e dunque un'intesa forte il cui mancato raggiungimento dovrebbe inibire la definizione del procedimento.



Anche il comma 10 dell'art. 11 violerebbe le attribuzioni costituzionali delle Regioni in quanto imporrebbe loro l'obbligo di adeguare il proprio Piano energetico ambientale entro 12 mesi dalla pubblicazione del decreto di approvazione dell'elenco dei siti certificati, e ciò tenendo conto dell'intesa ovvero del decreto sostitutivo della stessa.

1.5. — Sulla base delle medesime argomentazioni sarebbe incostituzionale, in quanto lesivo degli artt. 117, 118 e 120 Cost., anche l'art. 13, commi 11 e 12, che prevede un analogo potere sostitutivo nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa relativa all'autorizzazione unica per la costruzione, l'esercizio degli impianti nucleari, nonché per lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi. Le disposizioni in esame stabiliscono che qualora in sede di conferenza di servizi non sia raggiunta l'intesa con un ente locale coinvolto nel procedimento, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per lo sviluppo economico, assegna all'ente un termine per esprimere l'intesa. Decorso inutilmente tale termine, è adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sostitutivo dell'intesa, previa delibera del Consiglio dei ministri, cui partecipa il Presidente della Regione interessata. Nei trenta giorni successivi alla positiva conclusione dell'istruttoria, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture, rilascia con proprio decreto l'autorizzazione unica.

La ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale di tali previsioni richiamando la sentenza di questa Corte n. 62 del 2005 nella quale si afferma che ai fini della validazione, localizzazione e realizzazione dell'impianto deve essere preso in considerazione e adeguatamente tutelato l'interesse della Regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata.

Un procedimento analogo sarebbe previsto, altresì, dall'art. 27, commi 7, 8 e 9, i quali disciplinano il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio del Parco tecnologico. Ai fini della individuazione delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Parco, il comma 7 prevede che il Ministro dello sviluppo economico acquisisca l'intesa delle Regioni interessate. Ove questa non sia raggiunta, si procede alla costituzione di un Comitato interistituzionale ed eventualmente alla adozione di un decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo di tale intesa (comma 8). Sulla proposta delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione oggetto dell'intesa regionale è, altresì, prevista l'acquisizione un'intesa meramente eventuale con la Conferenza unificata. In mancanza di essa, infatti, il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata (comma 9). In relazione alla fase concernente il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio del Deposito nazionale e a tutte le altre opere connesse comprese nel Parco, il comma 15 limiterebbe il ruolo delle Regioni alla partecipazione ai lavori della conferenza di servizi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Anche tali disposizioni – ad avviso della ricorrente – contrasterebbero con gli artt. 117, terzo comma, 118 Cost. e con il principio di leale collaborazione in quanto determinerebbero un sostanziale svuotamento delle intese con la Regione interessata, necessarie a garantire la legittimità costituzionale della “chiamata in sussidiarietà” in capo allo Stato di funzioni amministrative inerenti a materie di competenza concorrente.

Le disposizioni impugnate violerebbero, altresì, l'art. 120 Cost. in quanto contemplerebbero un'ipotesi di potere sostitutivo straordinario del Governo al di fuori dei presupposti ivi individuati per i quali è necessario il verificarsi di un previo inadempimento dell'ente sostituito rispetto ad un'attività ad esso imposta come obbligatoria. Tale non potrebbe considerarsi, invece, l'intesa che la Regione è chiamata a raggiungere per l'esercizio di una funzione amministrativa posta in capo allo Stato.

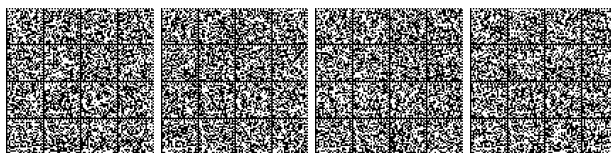
1.6. — La Regione Toscana impugna, infine, l'art. 20 il quale stabilisce che l'attività di gestione dei siti a seguito della disattivazione degli impianti compete esclusivamente alla società Sogin s.p.a.

Nonostante il coinvolgimento, anche in questa fase, di competenze regionali attinenti al governo del territorio, la norma non prevede alcuna partecipazione della Regione con conseguente violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

1.7. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto il rigetto del ricorso.

Ad avviso del resistente la lamentata lesione delle competenze regionali conseguente alla mancata previsione di un'intesa “forte” sarebbe insussistente dal momento che «la “materia” nucleare non tollera, di per sé» tale tipo di intesa in quanto comporterebbe il riconoscimento di un «diritto di veto» che pregiudicherebbe l'attuazione delle scelte di politica nucleare. Ciò spiegherebbe l'esigenza di «lasciare l'ultima parola allo Stato» pur dopo avere coinvolto la Regione nel procedimento al fine di adottare scelte condivise. Questa, d'altra parte, non potrebbe vantare alcun interesse «a sistemare la centrale in un posto piuttosto che in un altro invocando l'ambiente, il pericolo, etc. poiché questi non mutano con lo spostamento del luogo».

Inoltre – prosegue l'Avvocatura – non vi sarebbe lesione delle funzioni regionali dal momento che la disciplina della produzione, stoccaggio e deposito definitivo del materiale radioattivo atterrebbe alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che compete in via esclusiva allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e in relazione alla quale solo questo potrebbe assicurare una visione globale. Conseguentemente, proprio in forza dell'art. 118



Cost., la produzione di energia nucleare in Italia e la gestione delle relative problematiche potrebbe essere assicurata in modo adeguato solo a livello centrale.

Infondata sarebbe, infine, la censura avente ad oggetto l'art. 20 che affida alla società Sogin s.p.a. la gestione della sicurezza dell'impianto nucleare disattivato. Lo Stato, infatti, interverrebbe «con i propri mezzi e le proprie scelte per le stesse ragioni per cui agisce al momento dell'attivazione».

2. — Con ricorso notificato il 7 maggio 2010, e depositato il successivo 12 maggio 2010 (iscritto al reg. ric. n. 76 del 2010), la Regione Emilia-Romagna ha promosso, in riferimento agli artt. 76, 117, commi secondo, terzo e sesto, 118 e 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 31 del 2010 nella sua interezza, nonché con specifico riferimento all'art. 4, comma 1; all'art. 5, comma 2; all'art. 8, comma 3; all'art. 9, comma 1, unitamente all'art. 8 comma 3; all'art. 11, comma 6; all'art. 13, commi 10, 11 e 12, in connessione con l'art. 4, comma 1; all'art. 19, commi 1 e 2; all'art. 20, comma 1; all'art. 27, commi 6, 8, 11, 14, 15 e 16.

La ricorrente premette di non contestare il potere statale di operare la scelta del «ritorno» all'energia nucleare, ma di difendere il ruolo delle Regioni in tutte le procedure in cui tale scelta deve essere attuata. La disciplina dettata dal decreto impugnato, infatti, incide in materie attinenti alla potestà legislativa concorrente regionale quali la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, il governo del territorio, la tutela della salute e nelle quali (in particolare le prime *due*) la Regione Emilia-Romagna ha già emanato una propria disciplina legislativa.

2.1. — Ciò premesso, viene denunciato, innanzitutto, l'intero decreto legislativo per violazione dell'art. 76 Cost. dal momento che esso sarebbe stato adottato senza la preventiva acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Ciò risulterebbe dalle premesse dello stesso decreto nelle quali si dà atto che la seduta della Conferenza unificata «non si è tenuta». Tale circostanza è stata rilevata dal Consiglio di Stato in sede consultiva il quale ha qualificato tale parere come «atto prodromico essenziale per l'esercizio della specifica potestà delegata».

Osserva la ricorrente che il parere della Conferenza era dovuto in forza di una specifica previsione della legge delega n. 99 del 2009 che, all'art. 25, ne richiedeva espressamente la previa acquisizione seguita, successivamente, dal parere delle Commissioni parlamentari. Dunque, l'intero decreto sarebbe viziato per il mancato rispetto della procedura prevista dalla legge delega.

La ricorrente afferma la propria legittimazione a sollevare la censura in esame in ragione della ridondanza che il vizio denunciato determina sulle competenze regionali in quanto il parere costituiva lo strumento con cui la legge di delega prevedeva che le Regioni partecipassero alla elaborazione del decreto legislativo.

2.2. — La Regione impugna, quindi, specifiche disposizioni del decreto e, innanzitutto, l'art. 5, comma 2 il quale stabilisce che con decreto del Ministro dello sviluppo economico sono definiti i criteri esplicativi dei requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, esercizio e disattivazione dell'impianto.

Tale disposizione avrebbe disatteso la legge delega sotto il profilo della fonte cui avrebbe dovuto essere affidata l'individuazione di tali requisiti dal momento che essa rinvia ad una norma secondaria, anziché, come espressamente indicato nell'art. 25, ad un decreto legislativo. Ciò determinerebbe una violazione dell'art. 76 Cost. ed una compressione delle attribuzioni regionali. Infatti, poiché il citato art. 25 stabilisce che il Governo deve esercitare la delega «secondo le modalità ed i principi direttivi di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59» — vale a dire secondo forme di azione che tengano conto dei «principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, nella ripartizione delle attribuzioni e competenze tra i diversi soggetti istituzionali, nella istituzione di sedi stabili di concertazione e nei rapporti tra soggetti istituzionali ed i soggetti interessati, secondo i criteri dell'autonomia, della leale collaborazione, della responsabilità e della tutela dell'affidamento» — emergerebbe chiaramente la «diretta rilevanza degli interessi regionali coinvolti».

Per tale ragione la Regione sarebbe legittimata a far valere il vizio di eccesso di delega.

L'art. 5, comma 2 sarebbe incostituzionale anche sotto un ulteriore profilo, in quanto, cioè, non avrebbe dato attuazione alla delega omettendo di determinare i requisiti soggettivi. Il comma 3, infatti, si sarebbe limitato a riproporre i requisiti richiesti, in via generale, dalla normativa vigente per qualunque appaltatore concessionario pubblico.

2.3. — La Regione Emilia-Romagna impugna, poi, l'art. 8, comma 3. La ricorrente lamenta che nonostante che la definizione dei parametri per l'individuazione delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari debba essere fatta considerando attentamente la realtà locale, e nonostante che la procedura di localizzazione coinvolga competenze regionali — quali il governo del territorio, la tutela della salute, la protezione civile, le grandi reti di trasporti e navigazione, la produzione di energia elettrica e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali — non sarebbe prevista alcuna forma di idonea concertazione con le Regioni. Tale omissione contrasterebbe con quanto espressamente previsto da questa Corte nella sentenza n. 62 del 2005 in cui si precisa che ai fini della localizzazione e realizzazione dell'impianto è necessario dare adeguata tutela all'interesse della Regione nel cui territorio l'opera deve essere ubicata.



Anche l'art. 8, come già l'art. 5, violerebbe l'art. 76 Cost. e le prerogative regionali in quanto, discostandosi dall'art. 25 della legge di delega, rinvierebbe la determinazione dei criteri in questione ad un decreto ministeriale, anziché ad un decreto legislativo. A sostegno di tale censura la ricorrente svolge argomentazioni analoghe a quelle relative al citato art. 5.

2.3.1. — Viene poi impugnato, in combinato disposto con l'art. 8, comma 3, anche l'art. 9, comma 1, a norma del quale «la Strategia nucleare di cui all'articolo 3, insieme ai parametri sulle caratteristiche ambientali e tecniche delle aree idonee ai sensi del comma 3 dell'articolo 8, è soggetta alle procedure di valutazione ambientale strategica ai sensi e per gli effetti di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, nonché al rispetto del principio di giustificazione di cui alla Direttiva 96/29/EURATOM del Consiglio del 13 maggio 1996».

Poiché il decreto di cui all'art. 8 rappresenta il presupposto necessario per l'individuazione dei siti su cui saranno localizzati gli impianti nucleari, l'incostituzionalità di tale norma determinerebbe anche quella dell'art. 9, comma 1. Anche in tal caso, infatti, non sarebbe prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni interessate con conseguente compressione delle loro prerogative costituzionali.

2.4. — È censurato, ancora, l'art. 11, comma 6, che, ad avviso della Regione Emilia-Romagna, prevederebbe l'esercizio del potere sostitutivo per il caso di mancato conseguimento dell'intesa con la Regione in sede di certificazione dei siti.

La giurisprudenza di questa Corte avrebbe chiarito che, ai fini delle localizzazioni nel territorio regionale di impianti di produzione di energia, sarebbe necessario prevedere intese “forti” (sono richiamate le sentenze n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Non corrispondente a tale soluzione sarebbe la previsione contenuta nella norma impugnata secondo cui anche nel caso in cui il dissenso regionale sia oggettivamente giustificato e vi sia un comportamento collaborativo, «lo Stato abbia alla fine il potere unilaterale di “provvedere all'intesa”».

La previsione in esame sarebbe incostituzionale anche nella parte in cui richiede il mero parere, anziché l'intesa, della Conferenza unificata sul decreto che definisce le modalità di funzionamento del Comitato nominato in caso di mancato raggiungimento dell'intesa sulla certificazione dei siti.

In via subordinata, la ricorrente denuncia l'art. 11, comma 6, nella parte in cui prevede il potere di acquisizione forzata dell'intesa anche nelle ipotesi in cui questa non si raggiunga a causa di un comportamento non collaborativo dello Stato, come nel caso in cui gli organi statali rimangano inerti.

Sempre in via subordinata, la disposizione in esame è censurata nella parte in cui prevede che il potere sostitutivo statale «si traduca nel “provvedere all'intesa” con un atto unilaterale». Poiché l'intesa è per sua natura un atto bilaterale, ove dovesse ammettersi un potere sostitutivo unilaterale, esso non potrebbe denominarsi “intesa”.

2.5. — Ancora, la ricorrente impugna l'art. 4, comma 1, e l'art. 13, commi 10, 11 e 12, in quanto, nell'ambito della procedura per il rilascio dell'autorizzazione unica all'esercizio degli impianti nucleari non è prevista l'intesa “forte” con la Regione interessata. Anzi, neppure sembra essere prevista la necessità di un'intesa dal momento che nelle norme citate si prevede solo la circostanza che nella Conferenza di servizi possa non raggiungersi l'intesa con un ente locale coinvolto. D'altra parte, secondo la ricorrente, nell'ambito di detta Conferenza non vi sarebbe spazio per un'intesa “forte”, dal momento che in essa è previsto «un potere decisionale finale unilaterale, che ne contraddice la natura».

In subordine, la Regione censura le disposizioni impugnate per «l'omissione in relazione alla autorizzazione unica della previsione dell'intesa della stessa Regione interessata nel quadro di una procedura corrispondente a quella prevista per la certificazione dei siti, ovviamente emendata dalle illegittimità costituzionali che anche in relazione ad essa sono state sopra lamentate».

2.6. — È censurato, inoltre, l'art. 19, commi 1 e 2, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118 Cost. e del principio di leale collaborazione. La disposizione in questione attribuisce al soggetto titolare dell'autorizzazione unica la responsabilità della gestione dei rifiuti radioattivi operazionali e del combustibile nucleare per tutta la durata dell'impianto e vincola tale soggetto al rispetto delle disposizioni vigenti nonché delle prescrizioni tecniche impartite dall'Agenzia per la sicurezza nucleare. Questa è un organo collegiale il quale non sarebbe tenuto a dare rilevanza ad interessi ed istanze regionali, né nella sua composizione sarebbe prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni e ciò nonostante che venga in rilievo la competenza concorrente in materia di energia, di tutela della salute, di protezione civile, tutela della sicurezza del lavoro e della materia ambientale.

A quest'ultimo riguardo, la ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte che ha riconosciuto la natura trasversale dell'«ambiente», precisando che la competenza del legislatore statale atterrebbe alla fissazione di standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale senza escludere la competenza regionale in materia di potestà concorrente o residuale volta alla cura di interessi collegati con quelli propriamente ambientali.



La disciplina in questione, dunque, coinvolgerebbe materie nelle quali sarebbero inestricabilmente connesse competenze statali e regionali, e nelle quali, per il principio di leale collaborazione – quale interpretato dalla giurisprudenza costituzionale – sarebbe necessaria la predisposizione di procedimenti a cui tutte le istanze istituzionali coinvolte possano partecipare.

L'art. 19, invece, non prevede che le prescrizioni da emanarsi dalla Agenzia concernenti la gestione dei rifiuti radioattivi e il loro smaltimento siano definite di concerto con le Regioni interessate «per i profili attinenti alle modalità specifiche di gestione, trattamento, condizionamento e smaltimento dei rifiuti radioattivi», o quanto meno «previo parere della Conferenza unificata (in ordine alla definizione delle modalità generali di gestione, trattamento, condizionamento e smaltimento dei rifiuti radioattivi)».

Vi sarebbe, dunque una «illegittima attrazione a livello statale della competenza a disciplinare la materia sia sotto il profilo normativo sia sotto quello della regolamentazione di funzioni amministrative», nonché la lesione del principio di leale collaborazione per la mancata previsione di forme di raccordo e integrazione tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti.

2.7. — È denunciato, altresì, l'art. 20, comma 1 nella parte in cui non prevede che le modalità tecniche di disattivazione degli impianti siano definite d'intesa con le Regioni interessate «o, quanto meno in relazione alla determinazione dei profili generali, di concerto con la Conferenza unificata».

Le modalità di disattivazione degli impianti, infatti, coinvolgerebbero materie che appartengono alla competenza ripartita, quali la produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, il governo del territorio, la protezione civile, la tutela della salute e l'ambiente. Pertanto lo Stato, in forza del principio di leale collaborazione, dovrebbe prevedere l'intesa con la Conferenza unificata per l'individuazione delle modalità essenziali e generali di disattivazione degli impianti.

Inoltre, la definizione delle modalità tecniche di detta disattivazione dovrebbe avvenire d'intesa con la Regione o le Regioni nel cui territorio gli impianti sono localizzati. Dovrebbe poi trattarsi di un'intesa "forte", come si desume dalla giurisprudenza costituzionale più volte richiamata.

2.8. — La Regione Emilia-Romagna deduce, ancora, l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 6, il quale disciplina l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio del Parco tecnologico in cui dovrà insediarsi il deposito nazionale delle scorie radioattive.

La disposizione è censurata sotto due profili.

Innanzitutto, nella parte in cui essa affida ad un decreto ministeriale, da emanarsi previa acquisizione del parere tecnico dell'Agenzia, la approvazione della Carta delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Parco. Tale previsione contrasterebbe con l'art. 25 della legge di delega che rimette ad appositi decreti legislativi la determinazione di tale disciplina.

La norma impugnata, dunque, prevede una fonte normativa subordinata rispetto a quella prevista dalla delega e che non è tenuta al rispetto dei requisiti di cui all'art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e secondo le modalità definite dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) con conseguente diretta lesione delle competenze e degli interessi regionali.

In secondo luogo, la ricorrente censura il procedimento delineato dalla norma in questione in quanto, nonostante nella localizzazione del Parco siano coinvolti interessi regionali e siano investite le competenze in materia di governo del territorio, di tutela della salute, di protezione civile, grandi reti di trasporti, produzione e trasporto dell'energia e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, non sarebbe prevista alcuna forma di efficace partecipazione delle Regioni alla determinazione della Carta. In particolare, non sarebbe stato previsto il coinvolgimento della Conferenza unificata in sede di determinazione e approvazione della Carta nazionale, né quello della Regione interessata alla concreta localizzazione dell'impianto.

Del tutto insufficienti a realizzare un adeguato coinvolgimento delle istanze regionali sarebbero le statuizioni contenute nei commi 3, 4 e 5 del citato art. 27 dal momento che è prevista la semplice audizione delle osservazioni che comuni, province o regioni possono formulare in relazione al progetto preliminare della carta nazionale, «senza, tuttavia, che la Sogin s.p.a. o il Ministero, abbiano alcun obbligo sostanziale e formale di tener conto o recepire le istanze degli enti territoriali».

2.9. — È denunciata, poi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 8, il quale disciplina il mancato raggiungimento dell'intesa con le Regioni interessate relativamente alla localizzazione del Parco tecnologico.



Nonostante che, ad avviso della ricorrente, nel caso in questione venga in rilievo la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, sia pure intrecciata con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, e dunque non si possa negare il potere statale di determinazione finale unilaterale, tuttavia si contesta sia la mancata previsione dell'intesa con la Conferenza unificata sulle regole di funzionamento del Comitato interistituzionale, sia la mancata esclusione del potere sostitutivo nel caso in cui sia l'atteggiamento statale ad impedire la costituzione del comitato ovvero il raggiungimento dell'intesa. Si contesta, infine, la previsione di un'intesa formata unilateralmente dallo Stato anziché un semplice atto unilaterale.

2.10 – È impugnato, inoltre, l'art. 27, comma 11, nella parte in cui ai fini della localizzazione del sito per la realizzazione del parco tecnologico non è contemplata l'intesa con la Conferenza unificata nonostante l'interesse delle Regioni a partecipare alla corretta scelta del sito del deposito nazionale e del parco tecnologico.

2.11. — Infine, la ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, commi 14, 15 e 16, per le stesse ragioni esposte in relazione al comma 11. Tali disposizioni, infatti, nel disciplinare il rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio del suddetto deposito e di tutte le opere comprese nel parco tecnologico, non prevedrebbero l'intesa con la Conferenza unificata.

2.12. — Anche in tale giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha chiesto il rigetto del ricorso.

Quanto alla censura avente ad oggetto l'intero decreto per mancata acquisizione del parere della Conferenza unificata, la difesa dello Stato sostiene che dalla premessa del decreto stesso emergerebbe che la Conferenza era stata appositamente convocata per la seduta del 27 gennaio 2010, la quale, però, è andata deserta. Secondo la resistente, lo Stato avrebbe sì l'obbligo di convocazione di tale soggetto, ma non quello di costringere i suoi componenti ad intervenire; d'altra parte, la semplice «diserzione» delle Regioni non potrebbe impedire l'adozione dell'atto, perché diversamente si riconoscerebbe loro un potere di veto assoluto non previsto dalla Costituzione.

Del pari infondata – «anche a prescindere dall'inammissibilità» – sarebbe la censura relativa all'art. 5, comma 2, il quale avrebbe affidato l'individuazione dei requisiti degli operatori ad un decreto ministeriale anziché ad un decreto legislativo. In realtà, dalla lettura complessiva dell'art. 5 emergerebbe come sia lo stesso decreto delegato ad individuare i criteri per operare tale scelta nonché le cause di esclusione, di tal che il decreto ministeriale avrebbe una funzione meramente applicativa di quanto già previsto dalla legge.

Analoghe ragioni determinerebbero l'infondatezza della censura relativa all'art. 8, comma 3: anche in tal caso, infatti, i criteri tecnici la cui determinazione è rimessa al decreto ministeriale costituirebbero una semplice specificazione di quelli dettati dallo stesso art. 8.

Riguardo alla censura concernente l'art. 9, il quale prevede i modi di attuazione della strategia nucleare, l'Avvocatura osserva come poiché essa è affidata dall'art. 3 allo Stato e tale disposizione non è stata impugnata, non sarebbe necessario alcun coinvolgimento regionale.

Infondate sarebbero anche le censure relative all'art. 11, nonché agli artt. 4 e 13 in relazione alla mancata previsione dell'intesa «forte». La difesa dello Stato svolge al riguardo le medesime argomentazioni prospettate nella memoria depositata nel giudizio avente ad oggetto il ricorso della Regione Toscana.

Quanto alle questioni aventi ad oggetto gli artt. 19, 20 e 27, si osserva che la disciplina della produzione, fabbricazione, stoccaggio e deposito definitivo di materiale radioattivo atterrebbe alla materia della tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e che soltanto lo Stato potrebbe assicurare una visione globale delle problematiche connesse alle attività produttive con forte impatto ambientale. Proprio il principio di sussidiarietà, unitamente a quello di adeguatezza imporrebbe l'esercizio unitario a livello statale delle funzioni amministrative, atteso che gli enti locali, essendo portatori di interessi contrapposti (e in specie quello alla non installazione della censurale sul proprio territorio) non sarebbero in grado di assicurare il raggiungimento dell'obiettivo di consentire la produzione dell'energia nucleare in Italia.

2.13. — È intervenuta in giudizio l'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS, con atto depositato il 28 giugno 2010.

Quanto alla propria legittimazione ad intervenire, la difesa di WWF Italia sostiene che l'interesse alla tutela dell'ambiente, ancorché formalmente estraneo rispetto ai giudizi, «inerisce immediatamente al rapporto sostanziale», in quanto la decisione di questa Corte «eserciterebbe un'influenza diretta con effetti rilevanti sulla posizione soggettiva dell'Associazione».

Nel merito, la interveniente non solo contesta la scelta dello Stato di tornare all'energia nucleare, ma lamenta che ciò avvenga senza una adeguata partecipazione delle Regioni e delle comunità locali in ordine alla localizzazione degli impianti.

In particolare l'interveniente ripropone le medesime censure prospettate dalla Regione Emilia-Romagna. L'intero decreto legislativo sarebbe incostituzionale per la mancata acquisizione del parere della Conferenza unificata, mentre



l'art. 5, comma 2 contrasterebbe con l'art. 25 della legge delega n. 99 del 2009 in quanto rimanda ad un decreto ministeriale la fissazione dei requisiti soggettivi per lo svolgimento dell'attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti, anziché ad un decreto legislativo.

Analoghe censure sono proposte in relazione all'art. 8, comma 3, il quale, nel rinviare a un decreto ministeriale la individuazione dello schema dei parametri esplicativi dei criteri tecnici per la localizzazione degli impianti, ometterebbe ogni forma di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali.

Altrettanto lesivo delle prerogative regionali – a detta dell'interveniente – sarebbe l'art. 11, comma 6, sulla certificazione dei siti non essendo prevista un'intesa “forte” con la Regione. Inoltre, il rinvio ad un Comitato interistituzionale per il superamento del dissenso sarebbe vanificato dalla previsione che affida la determinazione delle sue modalità di funzionamento ad una delle parti in causa.

3. — Con ricorso notificato il 7 maggio 2010 e depositato il successivo 14 maggio 2010 (iscritto al reg. ric. n. 78 del 2010), anche la Regione Puglia ha promosso, in riferimento agli artt. 76, 117, 118 e 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 31 del 2010, nonché dell'art. 4, dell'art. 5, commi 1 e 2, dell'art. 8, dell'art. 11, commi da 5 a 10, dell'art. 13, commi 10 e 11.

Preliminarmente la ricorrente sostiene che l'oggetto di disciplina del decreto impugnato sarebbe riconducibile alla materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e a quella del governo del territorio, entrambe rientranti nella potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.1. — Ciò posto, la Regione eccepisce innanzitutto l'incostituzionalità dell'intero d.lgs. n. 31 del 2010 per violazione della legge delega e, conseguentemente, dell'art. 76 Cost., nonché degli artt. 117 e 118 Cost. Infatti, disattendendo l'espressa previsione contenuta nell'art. 25 della legge delega, non sarebbe stato acquisito sullo schema di decreto il parere della Conferenza unificata, che costituiva «atto prodromico essenziale per l'esercizio della potestà delegata».

Tale omissione avrebbe impedito alle Regioni di partecipare all'*iter* legislativo, benché esso inerisse all'esercizio della potestà legislativa concorrente e alla disciplina di funzioni amministrative incidenti su interessi territoriali riferibili alle Regioni medesime.

3.2. — Quanto all'art. 5, comma 2, la ricorrente denuncia l'affidamento ad una fonte di normazione secondaria l'individuazione dei requisiti soggettivi per l'attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti, laddove la legge delega prescriveva il ricorso a decreti legislativi.

Tale previsione violerebbe l'art. 76 Cost. e lederebbe le prerogative regionali dal momento che ai fini dell'adozione del decreto delegato sarebbe stata necessaria la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata. Di qui la violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione e di sussidiarietà.

3.3. — La Regione Puglia, inoltre, censura il d.lgs. n. 31 del 2010 nella parte in cui, ai fini della localizzazione e dell'autorizzazione alla realizzazione degli impianti, «circoscrive il coinvolgimento delle Regioni alla formulazione di meri pareri».

In particolare, l'art. 8, comma 2, rimette la determinazione dei criteri localizzativi delle aree potenzialmente da destinarsi agli impianti nucleari all'autorità statale senza la effettiva partecipazione delle Regioni che possono solo proporre mere osservazioni.

Il procedimento per la certificazione dei siti, di cui all'art. 11, commi da 5 a 10, contempla un'intesa “debole” con la Regione interessata. Inoltre, la procedura prevista per il mancato raggiungimento di tale intesa si conclude con un decreto sostitutivo che opera anche in deroga ai Piani energetico ambientali delle Regioni. Il comma 8 stabilisce poi che l'elenco dei siti certificati sia trasmesso alla Conferenza unificata e che, in mancanza di intesa con tale soggetto, provvede il Consiglio dei ministri.

In sostanza, ad avviso della ricorrente, nonostante l'apparente coinvolgimento delle Regioni, il decreto introdurrebbe procedimenti volti al «superamento unilaterale e imperativo del dissenso o del mancato pronunciamento delle autonomie regionali», anche con «effetti modificativi cogenti» sulla programmazione energetica nazionale, ai sensi dell'art. 11, comma 10.

Analoghe considerazioni la Regione svolge in relazione all'art. 13, comma 11, avente ad oggetto il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni. In tale ambito, alle Regioni non sarebbe neppure richiesta la partecipazione alla formazione dell'intesa, ma soltanto l'intervento ai lavori del Consiglio dei ministri preordinati alla emanazione della deliberazione presupposta al d.P.C.m. sostitutivo dell'intesa.

In definitiva, conclude la ricorrente, il decreto impugnato disciplinerebbe materie di potestà concorrente senza limitarsi alla fissazione di principi fondamentali, avocando allo Stato «consistenti ambiti di potestà amministrativa», di normazione secondaria e di pianificazione di competenza regionale; tutto ciò senza predisporre un meccanismo idoneo ad assicurare alla Regione un ruolo di codecisione paritaria.



3.4. — Anche nel presente giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale, nel contestare le censure svolte dalla ricorrente, svolge le medesime argomentazioni addotte nell'atto di costituzione nel giudizio instaurato con ricorso della Regione Emilia-Romagna.

3.5. — È intervenuta in giudizio l'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS, con atto depositato fuori termine l'8 luglio 2010.

L'interveniente osserva che benché il decreto n. 31 del 2010 intervenga in materie di potestà concorrente, quali il governo del territorio e la produzione dell'energia, il legislatore avrebbe sottratto i poteri amministrativi spettanti alle Regioni senza garantire loro una partecipazione paritaria attraverso la previsione di intese "forti".

In particolare, il WWF propone le medesime censure svolte dalla Regione Emilia-Romagna in relazione sia all'illegittimità dell'intero decreto per la mancata acquisizione del parere della Conferenza unificata, sia in relazione alla lesione delle competenze delle Regioni operata dagli artt. 5 e 8.

4. — In tutti i giudizi è intervenuta Enel s.p.a., la quale, con atti di identico contenuto, ha chiesto che le sollevate questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili e infondate, riservando a successive memorie la compiuta articolazione delle proprie difese.

5. — In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Toscana ha depositato una memoria al fine di ulteriormente argomentare in merito alle prospettate doglianze.

5.1. — In via preliminare, la difesa regionale ribadisce il corretto inquadramento materiale del contestato intervento normativo: le impugnate disposizioni ricadono nell'ambito, di competenza concorrente, della produzione dell'energia, come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 278 del 2010.

Al riguardo, la ricorrente contesta la tesi del resistente secondo cui la asserita "materia" del nucleare non tollererebbe una intesa in senso forte tale da consentire alle Regioni di opporre un vero e proprio veto. Non di veto si tratterebbe, bensì della possibilità per le Regioni di rendere la scelta del nucleare compatibile con i rispettivi assetti territoriali.

5.2. — Per quanto concerne l'impugnazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 31 del 2010, la Regione ricorrente evoca la giurisprudenza di questa Corte in tema di attrazione in sussidiarietà allo scopo di dimostrare come l'intesa con la Conferenza unificata, quivi contemplata, non appaia adeguata. La denunciata opzione normativa «può costituire lo strumento sufficiente a fronte di norme legislative e di disposizioni generali, indirizzi, criteri e linee guida perché tutte queste hanno ad oggetto misure generali rivolte all'intero sistema delle autonomie; viceversa, a fronte dello specifico atto autorizzatorio, è costituzionalmente indispensabile l'intesa con la Regione interessata».

5.3. — In ordine alla doglianza avente ad oggetto l'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 31 del 2010, la ricorrente ribadisce che negli ambiti materiali incisi dalla disciplina in parola, a cominciare dalla produzione dell'energia, le Regioni non possono essere abilitate alla mera presentazione di osservazioni. Alla luce di quanto statuito dall'adita Corte nella sentenza n. 278 del 2010, il coinvolgimento della Conferenza unificata può concretizzarsi anche nella sola formulazione di un parere obbligatorio. Al contrario, la censurata disposizione non contempla neppure tale forma di leale collaborazione.

5.4. — In merito alle questioni di costituzionalità relative agli artt. 11, commi 6, 7, 8 e 10; 13, commi 11 e 12; 27, commi 7, 8, 9 e 15, del decreto legislativo in oggetto, la Regione Toscana conferma le doglianze già esposte nel ricorso.

In particolare, è denunciata l'attivazione del potere sostitutivo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata. Detto potere svilirebbe il carattere forte di tale intesa, come strumento per la codeterminazione paritaria del contenuto finale dell'atto.

5.5. — Infine, quanto alla impugnazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 31 del 2010, per la difesa regionale l'attività di gestione dei siti, a seguito della disattivazione degli impianti, sarebbe stata illegittimamente devoluta, in via esclusiva, alla Sogin s.p.a., «nonostante le evidenti ricadute e l'intreccio che una siffatta attività presenta con le competenze legislative ed amministrative delle Regioni».

6. — Ad ulteriore supporto alle argomentazioni sviluppate nel ricorso, anche la Regione Emilia-Romagna ha depositato due memorie in prossimità dell'udienza.

6.1. — Con la prima, la ricorrente ha lamentato l'inammissibilità dell'intervento, nell'odierno giudizio di costituzionalità, della società Enel s.p.a., alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale di questa Corte.

6.2. — Con la seconda memoria, la Regione Emilia-Romagna ha ribadito e ulteriormente motivato in merito alle prospettate doglianze.

6.2.1. — La difesa regionale ha, innanzitutto, ribadito la sospetta incostituzionalità dell'impugnato decreto legislativo per violazione dell'art. 76 Cost., essendo stata omessa la previa acquisizione del parere obbligatorio della Conferenza unificata.

In punto di fatto, la ricorrente lamenta che la prevista riunione del 27 gennaio 2010 non si è tenuta, «né il Governo si è fatto carico di indirne una nuova né prima né dopo la trasmissione dello schema di decreto legislativo alle Commis-



sioni parlamentari». La controparte non fornisce, peraltro, alcun elemento di fatto idoneo ad acclarare la reale dinamica degli accadimenti rilevanti a tal fine.

Pertanto, «dal mancato rispetto della procedura prevista dalla legge di delega per l'emanazione del decreto legislativo, si origina (...) un vizio di legittimità costituzionale che necessariamente inficia l'intero atto».

6.2.2. — Quanto alla impugnazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 31 del 2010, in punto di ammissibilità della questione la difesa regionale obietta all'Avvocatura dello Stato che la denunciata violazione dell'art. 76 Cost. è potenzialmente idonea a determinare una grave lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni.

Nel merito, l'emanazione di un decreto ministeriale, in luogo di un decreto delegato, per la definizione dei previsti «criteri esplicativi» costituirebbe – secondo la ricorrente – un esercizio della delega palesemente difforme da quanto previsto dall'art. 25 della legge n. 99 del 2009. La fonte abilitata a procedere a tale definizione non è destinata a porre norme meramente esecutive, «andando, al contrario, a definire e, in parte, ad integrare i requisiti che la legge di delegazione voleva fossero disciplinati con atto avente forza di legge.

6.2.3. — La Regione Emilia-Romagna, poi, riafferma l'incostituzionalità dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo in oggetto, non contemplando alcuna forma di adeguato coinvolgimento delle Regioni interessate alla individuazione delle aree potenzialmente destinate alla localizzazione degli impianti nucleari.

E lo stesso ragionamento è riproposto in merito alla impugnazione del combinato disposto dell'art. 8, comma 3, e dell'art. 9, comma 1, versandosi in un ambito materiale in cui la rilevanza assunta dagli interessi regionali «appare di tutta evidenza».

6.2.4. — Sulla censura dell'art. 11, la ricorrente conferma la propria tesi circa la natura “forte” dell'intesa ivi prevista, con conseguente illegittimità della previsione che demanda ad una decisione unilaterale il rimedio al veto opposto dalle Regioni.

6.2.5. — Gli artt. 4 e 13, commi 10, 11 e 12, sarebbero parimenti incostituzionali in quanto, come riaffermato dalla ricorrente, non configurano alcuna intesa con la Regione interessata. A questa conclusione la difesa regionale perviene evocando la sentenza n. 278 del 2010, dalla quale si deduce che, pur in assenza della apposita previsione nella legge di delega, il decreto legislativo avrebbe dovuto prevedere la suddetta intesa.

6.2.6. — Infine, quanto alla impugnazione degli artt. 19, 20 e 27 del decreto legislativo in parola, la difesa regionale ribadisce la necessità, costituzionalmente sancita, di contemplare adeguate forme di coinvolgimento delle istituzioni regionali.

7. — Anche la Regione Puglia ha depositato in termini una memoria integrativa allo scopo di confermare e puntualizzare le doglianze già formulate nel ricorso.

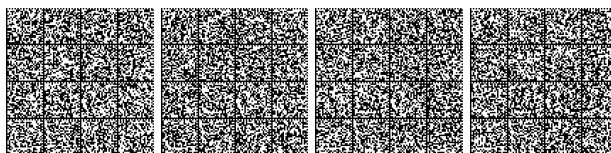
7.1. — Non ritenendo di affermare la sussistenza di un obbligo generale di conformazione del procedimento legislativo al principio di leale collaborazione – peraltro, più volte escluso da questa Corte – la ricorrente lamenta che, nel caso di specie, sarebbe stato disatteso l'obbligo di acquisire il previo parere della Conferenza unificata, come prescritto dalla legge di delega.

Quanto alla obiezione della parte resistente, secondo cui lo Stato aveva l'obbligo di convocare la predetta Conferenza e non di costringere i suoi componenti a parteciparvi, la difesa regionale replica osservando che: a) la legge di delega imponeva il rispetto di un preciso *iter* procedimentale, scandito da fasi puntualmente determinate; b) il mancato svolgimento, in quella data, della riunione della Conferenza unificata non è un motivo valido per disapplicare la norma di delega. Al più, il Governo avrebbe potuto adire questa Corte in sede di conflitto di attribuzioni per censurare la condotta ostruzionistica di quell'organo collegiale.

7.2. — Premessa una ricostruzione della giurisprudenza di questa Corte in tema di attrazione in sussidiarietà e individuati i punti salienti della sentenza n. 278 del 2010 specie in ordine all'intesa “forte”, la Regione Puglia si duole della mancata previsione di adeguati meccanismi di coinvolgimento delle Regioni ai fini della localizzazione e dell'autorizzazione alla realizzazione ed esercizio degli impianti di produzione di energia nucleare.

Questa doglianza è riproposta in relazione alle contestate previsioni dell'art. 11 del d.lgs. n. 31 del 2010, che disciplina gli adempimenti funzionali alla certificazione dei siti da destinare all'insediamento degli impianti nucleari. La disciplina per il superamento del dissenso non risponderebbe alla «irrinunciabile esigenza che risulti garantita la permanente posizione di paritarietà delle parti coinvolte».

Analogo *iter* argomentativo è, poi, seguito in relazione ai censurati artt. 4, comma 1, e 13, commi 10 e 11, sul rilascio dell'autorizzazione unica, al fine di contestare la mancata previsione di una intesa “forte”: secondo la difesa regionale i decreti delegati «avrebbero dovuto necessariamente prevedere l'introduzione di idonee forme partecipative della singola Regione all'eventuale esercizio del potere sostitutivo del Governo nelle ipotesi di mancata intesa».



7.3. — La Regione Puglia, inoltre, ribadisce la denunciata devoluzione ad una fonte secondaria – ex artt. 5 e 8 del decreto legislativo in esame – del compito di stabilire i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività qui considerate e di definire le caratteristiche delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari. Si tratterebbe di un rinvio incompatibile con la direttiva enunciata nella legge di delega.

8. — La difesa di Enel s.p.a. ha depositato, nei tre giudizi, altrettante memorie, integrando i rilievi già formulati nell'atto di intervento.

9. — Anche l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) ONLUS ha depositato una memoria integrativa.

10. — Con un'unica memoria, depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo aver riassunto i passaggi rilevanti della sentenza n. 278 del 2010, ha ulteriormente argomentato in ordine alle questioni di costituzionalità sollevate dalle tre ricorrenti.

10.1. — L'Avvocatura dello Stato premette un inquadramento materiale delle disposizioni che compongono la disciplina in esame, alla luce della sentenza n. 278 del 2010, al fine di dimostrare che solo una parte di essa è inclusa nel settore, di competenza concorrente, della produzione dell'energia, mentre il resto appartiene alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Tra i principi fondamentali dettati dalla legge n. 99 del 2009 vi sarebbe quello della apertura di tutto il territorio nazionale al nucleare, con conseguente «inesistenza per le Regioni di un diritto di veto».

10.2. — La parte resistente contesta, innanzitutto, la doglianza relativa all'impugnazione dell'intero testo del d.lgs. n. 31 del 2010 per omessa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

La questione sarebbe inammissibile non trattandosi di impugnazione sollevata per ragioni di competenza. Nel merito, dagli atti depositati in giudizio risulterebbe che la predetta Conferenza fu convocata «ma gli inviti e le convocazioni restarono disattesi».

10.3. — Per quanto concerne l'impugnazione dell'art. 4, secondo la difesa dello Stato le ricorrenti avrebbero omissso di considerare che «di quel coinvolgimento per l'autorizzazione unica è ampia previsione nell'art. 11».

10.4. — La lamentata violazione dell'art. 76 Cost., ad opera del censurato art. 5 del d.lgs. n. 31 del 2010, non dovrebbe, poi, trovare ingresso nell'odierno giudizio, trattandosi di vizio non deducibile. Per l'Avvocatura dello Stato, il decreto esplicativo quivi previsto «è logico corollario di una funzione di coordinamento e di raccolta di elementi che lo Stato ben può attribuire a se stesso pur nelle materie di competenza concorrente».

10.5. — Le motivazioni addotte dalle ricorrenti a sostegno della asserita incostituzionalità dell'art. 8 non coglierebbero nel segno, a detta della parte resistente, in quanto oggetto della impugnata previsione è la definizione dei requisiti delle aree potenzialmente idonee all'insediamento degli impianti nucleari: «requisiti e idoneità potenziali che tocca allo Stato stabilire perché attengono al principio fondamentale – come tale riconosciuto dalla sentenza n. 278/10 – del coinvolgimento di tutto il territorio nazionale nel momento della produzione dell'energia nucleare». Non si tratta, invero, di disporre l'allocazione di un impianto.

Quanto, poi, al correlato art. 9, la doglianza sarebbe inammissibile, per genericità e, comunque, infondata, essendo provvedimenti propri dello Stato irrilevanti ai fini della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni.

10.6. — Il denunciato art. 11, a detta della difesa dello Stato, contempla un adeguato meccanismo di superamento del dissenso in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata. Il coinvolgimento delle istituzioni regionali è sì necessario, ma «non esiste un modulo unico». La Regione è chiamata ad esprimere una volontà «procedimentalizzata» al fine di partecipare «realmente e lealmente» al procedimento in questione. L'intesa «forte» non può arrestarsi al diniego, essendo indispensabile configurare un meccanismo di superamento della situazione di stallo che verrebbe così a determinarsi. Non si verserebbe, dunque, in una ipotesi di «atto sostitutivo di intesa», bensì di ripristino di un meccanismo davvero informato al principio di leale collaborazione.

10.7. — In merito alle questioni aventi per oggetto l'art. 13, l'Avvocatura dello Stato obietta che le impugnatte disposizioni seguono ad un procedimento – ex art. 11 – per il quale già sono stati individuati i siti sia in astratto che in concreto «e si tratta di dare attuazione a quanto già accertato e deciso».

Diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti, l'intesa forte è già contemplata per l'individuazione del sito, «che è tutto approvato per l'impianto». Sicché, «non avrebbe senso un'altra «intesa forte» per stabilire dove, nel sito approvato, vada in concreto allocato l'impianto».

10.8. — La questione di costituzionalità avente per oggetto l'art. 19, commi 1 e 2, sarebbe, a detta del Presidente del Consiglio dei ministri, infondata versandosi in un ambito, quale quello della tutela dell'ambiente, di competenza



esclusiva dello Stato. Il legislatore statale ben può definire ed organizzare gli opportuni controlli tecnici volti a verificare il rispetto dei procedimenti in parola. Gli atti dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, ove ritenuti lesivi delle attribuzioni regionali, ben potrebbero essere impugnati con gli ordinari rimedi giurisdizionali.

10.9. — Quanto alla disattivazione degli impianti, di cui al censurato art. 20, comma 1, per l'Avvocatura dello Stato la ricorrente avrebbe dovuto, peraltro, impugnare l'art. 26 che meglio definisce le competenze della società Sogin s.p.a.

10.10. — La netta prevalenza delle competenze esclusive statali renderebbe, a detta della parte resistente, infondata la doglianza relativa all'art. 27, comma 6, giacché, quanto al trattamento dei rifiuti radioattivi, sarebbero comunque previste adeguate forme di coinvolgimento delle autorità regionali.

Analoghe conclusioni sono ribadite in merito alle altre denunciate previsioni dell'art. 27.

11. — Con memoria depositata fuori termine, Enel s.p.a. ha ribadito le proprie posizioni, anche alla luce di recenti pronunce di questa Corte.

Considerato in diritto

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

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

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

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

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

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

Più precisamente, sono censurati:

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

non avendo l'impugnata disposizione previsto alcuna forma di collaborazione o coinvolgimento delle istanze territoriali, pur versandosi in ambiti materiali di competenza regionale;

essendovi una illegittima attrazione della competenza a livello statale a disciplinare la materia sia sotto il profilo normativo sia della regolamentazione delle funzioni amministrative ex art. 118 Cost.;



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

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

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

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

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

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

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

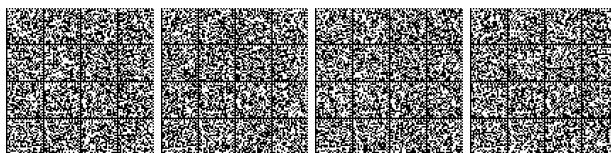
Più precisamente, sono impugnati:

III.A) l'art. 11, il quale: al comma 6 disciplina il procedimento per la certificazione dei siti prevedendo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata la costituzione un comitato interistituzionale composto da 3 membri di nomina ministeriale e di un rappresentante della Regione e disponendo che, ove l'intesa non sia raggiunta, viene emanato un decreto del Presidente della Repubblica sostitutivo dell'intesa (tutte le ricorrenti); al comma 7, prevede che l'intesa, ovvero il d.P.R. sostitutivo di essa operano anche in deroga ai Piani energetico ambientali delle Regioni interessate dalla localizzazione degli impianti (Regione Puglia e Regione Toscana); al comma 8, prevede che in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Conferenza unificata sull'elenco dei siti certificati, il dissenso è superato con deliberazione motivata del Consiglio dei ministri (Regione Puglia e Regione Toscana), contrasterebbe con gli artt. 117, 118 e 120 Cost., in quanto, introducendo meccanismi di superamento unilaterale e imperativo del dissenso, non attribuisce alcun rilievo alla volontà delle Regioni pur vertendosi in materie di potestà concorrente in relazione alle quali sarebbe necessaria la codeterminazione paritaria del contenuto finale dell'atto e in quanto il potere sostitutivo non sarebbe ammesso per superare il mancato raggiungimento dell'intesa (Regione Toscana); contrasterebbe, inoltre, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto comprimerebbe le potestà normative programmatiche e amministrative regionali anche in materia ambientale ove vigono i principi di sussidiarietà e leale collaborazione ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (Regione Puglia);

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

III.E) l'art. 27, comma 8, nella parte in cui rimette la definizione delle modalità di funzionamento del Comitato interistituzionale ad un decreto ministeriale previo parere della Conferenza unificata, anziché previa intesa con la stessa, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto la definizione delle modalità di funzionamento di un organismo paritetico non possono essere lasciate alla determinazione di una sola parte (Regione Emilia-Romagna);

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

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

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

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

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

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

5.1. — La questione non è fondata.



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

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

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

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

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

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

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

Analoghi sono i rilievi formulati dalla Regione Puglia.

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

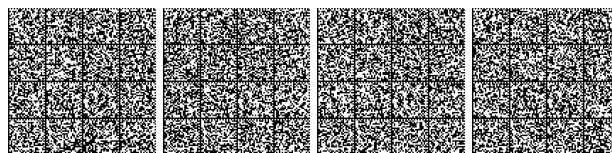
5.4. — In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità della questione in esame, sollevata dall'Avvocatura dello Stato alla luce della estraneità del parametro evocato dalle regole di riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

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

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

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

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



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

Il vincolo procedurale posto dall'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, è diretta espressione del principio di leale collaborazione. L'intreccio degli interessi e, conseguentemente, delle attribuzioni dei diversi livelli di governo, in un ambito composito e multiforme quale quello dell'energia nucleare (sentenza n. 278 del 2010), giustifica, ove il legislatore delegante la reputi opportuna, la configurazione di momenti di confronto con il sistema regionale. Nel caso di specie, la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata risponde all'esigenza, costituzionalmente apprezzabile, di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative destinate ad operare in questo ambito (sentenza n. 383 del 2005 sulla Conferenza unificata come organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni e degli enti locali).

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

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

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

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

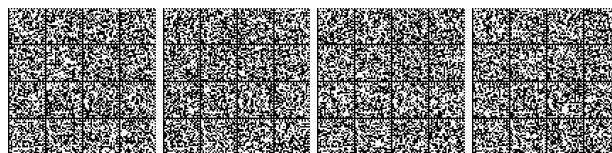
5.6. — Ora, la previsione di un parere, quale espressione del principio di leale collaborazione, esige che le parti della relazione che si viene così ad instaurare si conformino, nei rispettivi comportamenti, a tale principio. Chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni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

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

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

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

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



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

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

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

La doglianza è, perciò, priva di fondamento.

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

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

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

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

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

Nell'ipotesi di attrazione in sussidiarietà, in particolare, questa Corte ha osservato come sia «oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)» (sentenza n. 278 del 2010, punto 13 del Considerato in diritto).

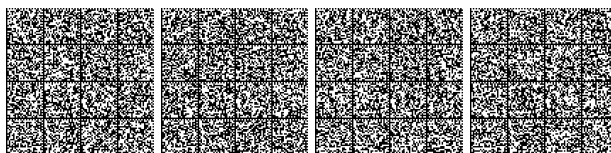
6.2. — Le questioni *sub* II.A.1), II.A.2) e II.A.2.1) possono essere esaminate insieme avendo ad oggetto censure analoghe.

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

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

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

Uno di essi è il principio di leale collaborazione, le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice. Invero, questa fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali determina, sul versante legislativo, una «concorrenza di competenze» (sentenza



n. 50 del 2005), cui consegue l'applicazione di quel «canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sentenze n. 278 del 2010; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Analogamente, inammissibile è la censura formulata dalla medesima ricorrente con riguardo al comma 2 dell'art. 5 per violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost. e dei principi di leale cooperazione e di sussidiarietà, dal momento che anch'essa è del tutto priva di motivazione (*ex plurimis*, sentenze n. 200, n. 119 e n. 45 del 2010).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Il decreto interministeriale, nel definire i «criteri esplicativi», dovrà limitarsi a disciplinare, nell'estremo dettaglio, norme già autosufficienti, peraltro in modo compatibile con gli evocati principi di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997, trattandosi di fonte che, per la sue caratteristiche, ben potrebbe in tempi rapidi adeguare (nell'estremo dettaglio) le scelte compiute dal decreto delegato all'evoluzione del settore.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Ne consegue la non fondatezza della questione di costituzionalità.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

A detta delle ricorrenti, tale disposizione incide sulle materie a riparto concorrente del governo del territorio, e, per quanto concerne la sola Emilia-Romagna, dell'energia, della protezione civile e della tutela della salute, sicché sarebbe costituzionalmente imposta, anche alla luce del principio di leale collaborazione, un'intesa con la Regione interessata, o, secondo la sola Emilia-Romagna, «quantomeno» con la Conferenza unificata.

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

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

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

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

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

Questa doglianza non merita accoglimento.

Secondo quanto già posto in rilievo, la fase di gestione dei rifiuti radioattivi va ascritta alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. In questo caso, tuttavia, verso di essa convergono attività certamente riconducibili, su di un piano di concorrenza, all'art. 117, terzo comma, Cost., quanto al governo del territorio. Si tratta, infatti, di localizzare e costruire strutture sul territorio regionale, sicché si rende costituzionalmente necessario un coin-



volgimento sia del sistema regionale complessivamente inteso, quanto alla individuazione del sito, sia della Regione interessata, quanto alla «specificità localizzazione e alla realizzazione» delle opere (sentenza n. 278 del 2010, punto 12 del Considerato in diritto; sentenza n. 62 del 2005).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

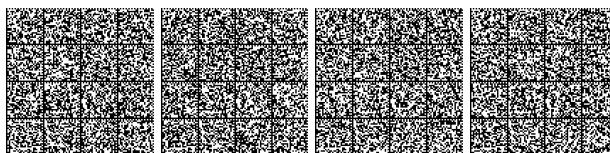
Tutte le ricorrenti sostengono che tale disposizione disciplinerebbe un'ipotesi di potere sostitutivo in violazione dell'art. 120 Cost. in quanto avrebbe introdotto un meccanismo di superamento unilaterale ed autoritativo del dissenso regionale in ordine all'intesa. In tal modo sarebbero lese le prerogative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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

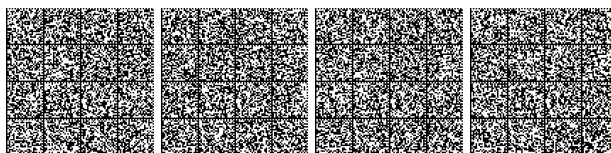
7.1.3. — Alla luce di tali considerazioni deve ritenersi non fondata anche la questione, prospettata dalla Regione Emilia in via subordinata, con cui si denuncia la violazione delle competenze regionali laddove si prevede che l'intesa – che per sua natura è un atto bilaterale – venga adottata dallo Stato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

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

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

Anche tale censura non è fondata.

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



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

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

La censura non è fondata.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2. — Con la censura *sub* III.B) le Regioni Toscana e Puglia impugnano il comma 10 dell'art. 11.

Esso stabilisce che la Regione interessata dalla presenza di un sito nucleare adegua il proprio Piano Energetico Ambientale tenendo conto dell'intesa, ovvero del decreto del Presidente della Repubblica emanato all'esito del procedimento previsto dal comma 6.

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

La censura non è fondata.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Tali doglianze non meritano accoglimento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 2 febbraio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA

11C0071

N. 34

Sentenza 26 gennaio - 2 febbraio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Invalidi sul lavoro che abbiano usufruito dell'assegno di incollocabilità fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età - Corresponsione d'ufficio di un assegno di importo pari a quello previsto dall'art. 20, primo comma, del d.P.R. n. 915 del 1978 per gli invalidi di guerra e per gli invalidi per servizio - Mancata previsione - Eccezione di inammissibilità della questione proposta in riferimento ad un atto non avente forza di legge - Reiezione.

- D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 180; decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 27 gennaio 1987, n. 137.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Invalidi sul lavoro che abbiano usufruito dell'assegno di incollocabilità fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età - Corresponsione d'ufficio di un assegno di importo pari a quello previsto dall'art. 20, primo comma, del d.P.R. n. 915 del 1978 per gli invalidi di guerra e per gli invalidi per servizio - Mancata previsione - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza - Reiezione.

- D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 180; decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 27 gennaio 1987, n. 137.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Invalidi sul lavoro che abbiano usufruito dell'assegno di incollocabilità fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età - Corresponsione d'ufficio di un assegno di importo pari a quello previsto dall'art. 20, primo comma, del d.P.R. n. 915 del 1978 per gli invalidi di guerra e per gli invalidi per servizio - Mancata previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e della garanzia assistenziale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 180; decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 27 gennaio 1987, n. 137.
- Costituzione, artt. 3 e 38.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo MADDALENA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 180 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), e del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 27 gennaio 1987, n. 137 (Regolamento per l'erogazione dell'assegno di incollocabilità), promosso dal Tribunale di Ascoli Piceno con ordinanza del 29 gennaio 2010, iscritta al n. 181 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

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

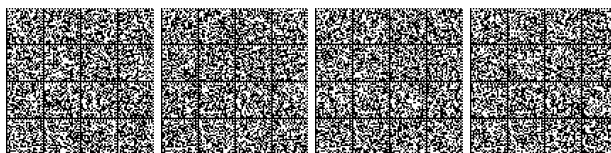
Udito nella camera di consiglio del 15 dicembre 2010 il giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale di Ascoli Piceno, con ordinanza del 29 gennaio 2010, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dell'art. 180 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), in combinato disposto con il decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 27 gennaio 1987, n. 137 (Regolamento per l'erogazione dell'assegno di incollocabilità), nella parte in cui non prevede che agli invalidi sul lavoro, che abbiano usufruito dell'assegno d'incollocabilità fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età, venga corrisposto d'ufficio un assegno di importo pari a quello previsto dall'art. 20, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915 (Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra) per gli invalidi di guerra e per gli invalidi per servizio.

1.1. – Riferisce il giudice rimettente che il ricorrente nel giudizio principale era titolare di pensione a carico dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) e di rendita erogata dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) per infortunio occorsogli durante il servizio prestato quale marinaio per una ditta privata nel settore marittimo; che in ragione del suddetto infortunio sul lavoro era stato riconosciuto inabile permanentemente alla navigazione per infermità ascrivibile alla II Tabella A di cui alla legge 18 marzo 1968, n. 313 (Riordinamento della legislazione pensionistica di guerra) con invalidità superiore al 30% del normale ed aveva ottenuto la rendita Inail a decorrere dal 1º giugno 1992; che gli era stato altresì concesso l'assegno di incollocabilità fino al 30 giugno 2005, ossia fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età; che aveva invano presentato ricorso amministrativo avverso il provvedimento del 12 aprile 2005 con cui l'Inail glielo aveva revocato, sostenendo di avere diritto alla sostituzione del citato assegno con altro di importo pari alla pensione minima Inps in base alla normativa prevista per gli invalidi per servizio.

1.2. – Secondo il Tribunale di Ascoli Piceno, la questione di legittimità costituzionale – datane per scontata la rilevanza nel giudizio promosso dall'assicurato per il conseguimento dell'assegno sostitutivo dalla data di compimento del sessantacinquesimo anno di età – non è manifestamente infondata. Osserva, infatti, il rimettente che, mentre in forza del decreto ministeriale n. 137 del 1987 l'assegno d'incollocabilità erogato dall'INAIL agli invalidi sul lavoro viene meno al compimento del sessantacinquesimo anno di età, sia gli invalidi per servizio, sia gli invalidi di guerra – dal giorno successivo alla data predetta – acquistano il diritto ad un assegno sostitutivo. In particolare: 1) gli invalidi per servizio già beneficiari dell'assegno d'incollocabilità previsto in loro favore fino al sessantacinquesimo anno di età acquisiscono



un assegno pari alla pensione minima prevista per gli assicurati dell'INPS, secondo quanto disposto dall'art. 104, terzo e quarto comma, d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato); 2) gli invalidi di guerra (alla legislazione concernente i quali rinvia per le modalità di attribuzione e di revoca la normativa che regola il trattamento analogo dovuto agli invalidi per servizio), i quali abbiano fruito di assegno d'incollocabilità fino a sessantacinque anni, ottengono d'ufficio un assegno di pari importo (art. 20, ultimo comma, d.P.R. n. 915 del 1978).

Ad avviso del giudice *a quo*, la mancata previsione di un'analogha provvidenza in favore degli invalidi sul lavoro – e segnatamente «di un assegno di importo pari a quello previsto dal comma 1 dell'art. 20 del testo unico n. 915/78 per gli invalidi di guerra e per gli invalidi per servizio» – pone le norme denunciate in contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione, essendo comuni sia i presupposti per il riconoscimento di detto assegno, sia la ratio *legis*, collegata alla sua funzione compensativa e non propriamente assistenziale (esulando lo stato di bisogno), né previdenziale (prescindendo dal versamento di contributi).

2. — Con atto depositato il 13 luglio 2010 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, instando per la dichiarazione di manifesta inammissibilità – o, comunque, d'infondatezza – della questione sollevata dal Tribunale di Ascoli Piceno con l'ordinanza succitata.

La difesa dello Stato rimarca in via preliminare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del decreto ministeriale n. 137 del 1987, trattandosi di atto non avente forza di legge e dunque sottratto al sindacato della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost.

Stigmatizza, inoltre, il difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione in ordine alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, come pure l'omessa sperimentazione di una lettura conforme alla Costituzione delle norme censurate.

Con specifico riferimento alla mancata conversione dell'assegno d'incollocabilità in altra provvidenza raggugliata alla pensione minima prevista in favore degli assicurati INPS, opina la difesa dello Stato che non vi sarebbe alcuna disparità di trattamento irragionevole rispetto alla disciplina degli assegni riconosciuti agli invalidi per servizio e di guerra secondo le specifiche normative di settore. A suo avviso, infatti, l'assegno d'incollocabilità erogato dall'Inail alternativamente rispetto all'assunzione obbligatoria ha la funzione, tipicamente previdenziale contro il rischio della disoccupazione involontaria, di tutelare l'invalido che non possa essere ricollocato a causa delle infermità contratte. Sicché, coerentemente, esso non ha più alcuna ragion d'essere, una volta venuta meno in assoluto, con il raggiungimento dell'età pensionabile, la realizzabilità dell'ipotesi dell'assunzione obbligatoria dello stesso invalido.

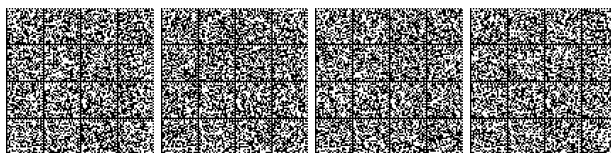
Conclusivamente, secondo la difesa dello Stato l'art. 38 Cost. sarebbe stato invocato a sproposito, essendo documentata la fruizione da parte del ricorrente nel giudizio principale sia di pensione INPS, che di rendita Inail. Quanto, poi, all'art. 3 Cost., a parte il rilievo della palese diversità tra l'assegno di incollocabilità di cui all'art. 180 del d.P.R. n. 1124 del 1965 e gli assegni di incollocabilità destinati agli invalidi per servizio e di guerra, esso non condurrebbe necessariamente ad estendere la portata della disciplina più favorevole, potendo al limite dispiegarsi anche nel senso della rimozione della norma di privilegio.

Considerato in diritto

1. – Viene all'esame di questa Corte la questione di legittimità costituzionale sollevata, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dal Tribunale di Ascoli Piceno, relativamente all'art. 180 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), in combinato disposto con il decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 27 gennaio 1987, n. 137 (Regolamento per l'erogazione dell'assegno di incollocabilità).

2. – Il Tribunale di Ascoli Piceno sospetta d'illegittimità costituzionale le norme succitate per non avere previsto in favore degli invalidi sul lavoro, i quali abbiano usufruito dell'assegno di incollocabilità fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età, una provvidenza analoga a quelle riconosciute dalla legge agli invalidi di guerra e per servizio e, segnatamente, «un assegno di importo pari a quello previsto dal comma 1 dell'art. 20 del testo unico n. 915/78 per gli invalidi di guerra e per gli invalidi per servizio».

Tale lacuna porrebbe le norme censurate in contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione, essendo comuni a tutte le predette situazioni invalidanti, sia i presupposti per il riconoscimento dell'assegno d'incollocabilità, sia la ratio *legis*, collegata alla sua funzione compensativa e non propriamente assistenziale (esulando lo stato di bisogno), né previdenziale (astruendo dal versamento di contributi).



Il giudice rimettente auspica, dunque, che questa Corte ripristini la compatibilità delle disposizioni censurate con gli invocati parametri costituzionali, mediante l'estensione agli invalidi sul lavoro che abbiano fruito dell'assegno di incollocabilità fino a sessantacinque anni di un assegno di importo pari a quello già previsto per gli invalidi di guerra e per gli invalidi per servizio.

3. – Preliminarmente, va esaminata l'eccezione di inammissibilità proposta dall'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, per avere il giudice rimettente sollevato la questione di legittimità costituzionale di un atto non avente forza di legge, come il decreto ministeriale n. 137 del 1987.

L'eccezione, così formulata, dev'essere disattesa.

La censura investe in via principale l'art. 180 del d.P.R. n. 1124 del 1965, fonte normativa – di rango primario – istitutiva dell'assegno d'incollocabilità, che, letto congiuntamente alle disposizioni regolamentari contestualmente impugnate, fa chiaro riferimento alla ulteriore norma primaria, pur non espressamente indicata, che detta i requisiti di titolarità della prestazione, ossia all'art. 10 della legge 5 maggio 1976, n. 248 (Provvidenze in favore delle vedove e degli orfani dei grandi invalidi sul lavoro deceduti per cause estranee all'infortunio sul lavoro o alla malattia professionale ed adeguamento dell'assegno di incollocabilità di cui all'articolo 180 del testo unico approvato con d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124). Il testo del richiamato decreto ministeriale n. 137 del 1987 costituisce quindi specificazione di una normativa di rango primario ed in particolare della disposizione censurata sicché, unitamente a quest'ultima, può costituire oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità (v. sentenze n. 354 del 2008, n. 546 del 1994 e n. 1104 del 1988).

3.1. – Neppure sussiste l'eccepito difetto di motivazione in ordine all'affermato contrasto della norma censurata con gli artt. 3 e 38 Cost.

Contrariamente all'assunto della difesa dello Stato, le denunciate carenze di motivazione dell'ordinanza di rimessione non impediscono di cogliere il nodo della questione proposta, ossia la mancanza – nel sistema dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, a differenza di altri contesti – di una prestazione integrativa a beneficio degli invalidi incollocabili anche dopo il superamento del sessantacinquesimo anno di età.

4. – Nel merito, la questione non è fondata.

4.1. – L'assegno mensile di incollocabilità a carico dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) è previsto dalla normativa su richiamata in favore degli invalidi sul lavoro, impossibilitati a fruire del beneficio dell'assunzione obbligatoria, per avere perduto ogni capacità lavorativa, ovvero per avere subito menomazioni tali da mettere a repentaglio la salute e l'incolumità dei compagni di lavoro e la sicurezza degli impianti.

Tale assegno, dunque, assume una funzione sostitutiva rispetto al beneficio principale, che è quello del "collocamento privilegiato", e «si inserisce, come elemento accessorio ed eventuale, in un rapporto di previdenza» (sentenza n. 532 del 1988).

Coerentemente con tale funzione, il diritto all'assegno non si conserva dopo il sessantacinquesimo anno di età, perché da quel momento nessun soggetto disabile può più accedere, per raggiunti limiti di età pensionabile, al beneficio dell'assunzione obbligatoria. Cosicché viene meno la stessa ragione giustificativa del trattamento succedaneo.

Nell'ordinamento delle provvidenze riservate agli invalidi di guerra e per causa di servizio, invece, il legislatore dispone che al raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età gli invalidi che abbiano goduto dell'assegno di incollocabilità nella misura prevista dai rispettivi ordinamenti acquistino il diritto ad una provvidenza sostitutiva di pari importo, ai sensi dell'art. 20, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915 (Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra), ovvero ragguagliato al trattamento minimo erogato dall'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), in forza dell'art. 104 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato). In seguito, l'art. 12 della legge 26 gennaio 1980, n. 9 (Adeguamento delle pensioni dei mutilati ed invalidi per servizio alla nuova normativa prevista per le pensioni di guerra dalla Legge 29 novembre 1977, n. 875, e dal Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915) ha parificato il trattamento di incollocabilità degli invalidi per servizio, anche ultrasessantacinquenni, a quello concernente gli invalidi di guerra (ma v. anche l'art. 1 della legge citata n. 9 del 1980, che ha omogeneizzato la classificazione delle infermità).

4.2. – Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, la disposizione impugnata è immune dai vizi denunciati.

In primo luogo, non sussiste alcun *vulnus* all'art. 38 Cost., atteso che la titolarità, di altre prestazioni previdenziali, come nel caso del ricorrente nel giudizio principale, assicura mezzi adeguati alle esigenze di vita.



4.3. – Quanto, poi, alla prospettata lesione dell’art. 3 Cost., questa Corte ha più volte affermato la sostanziale incomparabilità dei sistemi previdenziali, nettamente eterogenei, in cui si inseriscono le prestazioni in favore dei soggetti incollocabili messe a confronto, in quanto pertinenti, rispettivamente, al regime Inail e a quello delle prestazioni di guerra e c.d. “privilegiate” (*ex multis*, sentenze n. 202 del 2008 e n. 83 del 2006; ordinanze n. 178 e n. 83 del 2006). In tale prospettiva, hanno trovato riscontro i limiti intrinseci del sistema di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, cui afferisce l’assegno d’incollocabilità erogato dall’Inail (sentenze n. 17 del 1995 e n. 310 del 1994), nonché la diversità del complesso delle garanzie ad esso sottese rispetto a quelle previste per i dipendenti pubblici, che impediscono una comparazione parcellizzata dei rispettivi elementi (sentenza n. 321 del 1997).

Di conseguenza, la richiesta estensione agli invalidi per lavoro dello speciale assegno sostitutivo previsto per gli invalidi di guerra (e per causa di servizio) in una fase successiva al raggiungimento dell’età pensionabile è preclusa in radice dalle difformità dei rispettivi ordinamenti previdenziali. Tali difformità risultano accentuate dalla peculiarità delle prestazioni erogate agli invalidi di guerra, al cui regime sono state progressivamente assimilate quelle spettanti agli invalidi per ragioni di servizio. Questa Corte, infatti, ha ripetutamente posto in risalto che le indennità dovute per eventi bellici sono tutte contrassegnate da un elemento di natura risarcitoria, che ne rende impossibile un raffronto omogeneo con altre provvidenze sia pure ricollegabili a differenti situazioni d’invalidità, essendo ineliminabile la diversità dei presupposti esistenti alla base del correlativo fatto invalidante (sentenze n. 193 del 1994, n. 405 del 1993 e n. 113 del 1968; ordinanze n. 895 e n. 487 del 1988).

L’attribuzione, quindi, di un beneficio assolutamente eccentrico rispetto alla funzione dell’assegno “sostituito” può trovare giustificazione nella segnalata specificità della condizione degli invalidi di guerra (e, di riflesso, degli invalidi per servizio). Non se ne spiegherebbe altrimenti il riconoscimento in epoca successiva alla data di compimento dell’età pensionabile. Non vi sarebbe, infatti, alcuna ragione per perpetuare una misura compensativa del mancato ingresso nel sistema del lavoro con collocamento obbligatorio, essendo ormai quest’ultimo interdetto per i raggiunti limiti di età.

Ma la stessa singolarità della destinazione di uno speciale assegno sostitutivo a vantaggio degli invalidi di guerra ultrasessantacinquenni è ostativa della sua applicazione nel sistema delle provvidenze degli invalidi sul lavoro, perché il canone dell’eguaglianza non è invocabile a causa del principio dell’inesistibilità di norme derogatorie o eccezionali (sentenze n. 421 del 1995, n. 272 del 1994 e n. 427 del 1990; ordinanza n. 194 del 2000).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 180 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), in combinato disposto con il decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 27 gennaio 1987, n. 137 (Regolamento per l’erogazione dell’assegno di incollocabilità), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Ascoli Piceno con l’ordinanza indicata in epigrafe.

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

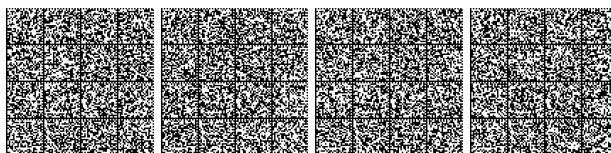
Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 2 febbraio 2011.

Il cancelliere: FRUSCELLA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 122

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 dicembre 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Basilicata - Conferimento delle funzioni dirigenziali a personale estraneo al ruolo della dirigenza - Previsione che la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale possano conferire i posti rimasti vacanti dopo l'espletamento delle procedure per l'attribuzione dell'incarico a dirigenti esterni, in via temporanea e nelle more delle procedure concorsuali, ai dipendenti apicali del comparto in possesso di determinati requisiti - Mancata indicazione di un limite quantitativo e del periodo massimo di durata - Lamentata possibilità che vengano superati i limiti percentuali fissati dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31, art. 2, comma 10.
- Costituzione, artt. 97 e 117, comma secondo, lett. l); decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 6.

Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Personale già assunto per prestare servizio nelle Segreterie particolari degli amministratori regionali e poi transitato nei ruoli della Regione con contratto a tempo indeterminato - Riconoscimento, ai fini contributivi, del periodo di servizio antecedente all'immissione nei ruoli della Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale.

- Legge della Regione Basilicata 25 ottobre 2010, n. 31, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. o).

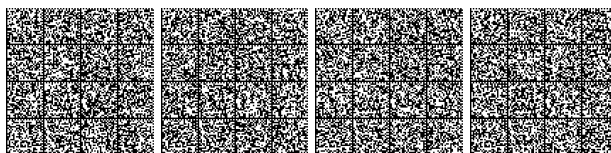
Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

Contro la Regione Basilicata (80002950766), in persona del suo Presidente *pro tempore*, per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 10 e l'art. 5 della legge della Regione Basilicata n. 31 del 25 ottobre 2010, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata del 28 ottobre 2010, n. 44, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 17 dicembre 2010.

FATTO

In data 28 ottobre 2010 è stata pubblicata, sul n. 44 del Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata, la legge regionale n. 31 del 25 ottobre 2010, con la quale sono state poste «Disposizioni di adeguamento della normativa regionale al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150». Sono state inoltre disposte: la modifica dell'art. 73 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42; modifiche della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 7 e la modifica dell'art. 10 della legge regionale 2 febbraio 1998, n. 8.

Con tale complesso di disposizioni la Regione ha inteso, per quanto qui interessa, conformarsi alla sopravvenuta regolamentazione in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. In particolare, al comma 10 dell'art. 2 (contenente adeguamento delle disposizioni regionali all'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 in materia di conferimento delle funzioni dirigenziali), si è previsto che «la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ognuno per quanto di rispettiva competenza, previa concertazione con le organizzazioni sindacali di categoria, anche nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali pubbliche, possono coprire temporaneamente i posti rimasti vacanti di dirigente, dopo la copertura di cui ai precedenti commi 7 e 8, conferendoli ai propri dipendenti apicali del comparto in possesso di una esperienza almeno quinquennale nella categoria più elevata e del diploma di laurea previsto dal vecchio ordinamento ovvero della laurea specialistica o magistrale con durata quinquennale».



I commi 7 e 8 richiamati dispongono a loro volta che: «nell'ambito di un razionale e contabilmente neutro utilizzo del personale dell'amministrazione pubblica, gli incarichi di dirigente generale e di dirigente degli uffici possono essere conferiti, in una percentuale non superiore al 10% della dotazione organica dei dirigenti, anche a figure dirigenziali non appartenenti ai ruoli regionali, purché dipendenti a tempo indeterminato delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, compresi gli Enti strumentali della Regione e le Aziende Sanitarie Regionali, ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando, distacco o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti. Alle suddette figure trova applicazione l'art. 23-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i.»; e che: «Gli incarichi dirigenziali di dirigente generale e di dirigente degli uffici oltre che nella percentuale di cui al comma 7 possono essere conferiti, rispettivamente, entro il limite del 5 per cento e dell'8 per cento della dotazione organica complessiva dei dirigenti, con contratti a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. Tali incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dirigenziali dell'Amministrazione regionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post universitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni pubbliche, ivi compresa quella che conferisce l'incarico, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Gli incarichi di dirigente di staff sono conferiti intuitu personae, fermo restando i requisiti di cui sopra. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo anche conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa o fuori ruolo senza assegni e con riconoscimento dell'anzianità di servizio. Al fine di garantire il rispetto dei principi d'imparzialità e buon andamento, l'Amministrazione regionale istituisce un albo dei dirigenti esterni, previo avviso pubblico annuale, nell'ambito del quale individuare con atto motivato il dirigente da incaricare. Hanno diritto all'iscrizione all'albo dei dirigenti esterni, tutti coloro, ivi compresi i dipendenti dell'Amministrazione regionale, che sono in possesso dei requisiti previsti dal presente comma per il conferimento degli incarichi di dirigente».

Il successivo art. 5 (riconoscimento ai fini contributivi del periodo pregresso del personale assunto ai sensi dell'art. 12, l.r. n. 8/1998 e dell'art. 6, terzo comma, l.r. n. 37/1998) prevede poi che «al personale che abbia prestato servizio ai sensi dell'art. 14, l.r. n. 9/1986 e degli artt. 8 e 9 l.r. n. 30/1993 e che attualmente sia dipendente della Regione con contratto a tempo indeterminato a seguito del superamento dei concorsi indetti ai sensi dell'art. 12, l.r. n. 8/1998 e dell'art. 6, terzo comma, l.r. n. 37/1998, che non abbia svolto contemporaneamente attività libero professionale valida ai fini contributivi, il periodo di servizio antecedente all'immissione nei ruoli della Regione è equiparato al lavoro subordinato».

Le ora richiamate disposizioni eccedono dalle competenze regionali, violano precise previsioni costituzionali e sono illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; devono pertanto essere impugnate con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

1. — L'art. 2, comma 10 della legge regionale Basilicata n. 31/2010, come visto, dispone che, una volta espletata la procedura prevista dai precedenti commi 7 e 8 per il conferimento degli incarichi di dirigente generale e di dirigente degli uffici, si proceda alla temporanea copertura dei posti rimasti vacanti nella qualifica dirigenziale (senza alcuna indicazione limitativa) mediante il conferimento ai dipendenti apicali del comparto in possesso di determinati requisiti.

Il risultato di una tale previsione, in assenza di un'espressa limitazione, è tuttavia quello di permettere — in aggiunta a quanto previsto dai commi 7 e 8 — che ad un simile incarico (sia pur in via temporanea e nelle more dell'espletamento di procedure concorsuali) sia destinato personale non in possesso della qualifica dirigenziale in una misura superiore rispetto a quella prevista dal comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, applicabile alle Amministrazioni regionali in forza del rinvio operato dal successivo comma 6-*ter*. Il comma 6, infatti, limita la possibilità di conferimenti di tali incarichi temporanei «a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale» estranee



al ruolo della dirigenza nella sola misura del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia. Ciò avviene, inoltre, contrariamente a quanto previsto dalla norma da ultimo richiamata, senza alcuna individuazione di un periodo massimo di durata del rapporto così instaurato.

Palese è dunque la violazione della competenza statale esclusiva sancita dall'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che rimette allo Stato di legiferare in materia di ordinamento civile (nella quale rientra anche la conclusione di contratti di lavoro del personale regionale).

E parimenti evidente è altresì il contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 della Carta fondamentale, laddove si consente la instaurazione di un rapporto, sì, dichiaratamente temporaneo, ma senza alcun limite prefissato normativamente, con personale che per definizione non ha le caratteristiche professionali richieste per lo svolgimento delle funzioni cui è destinato, e non assunto mediante procedura concorsuale, in una misura percentuale che — stando alla lettera della disposizione — potrebbe riguardare addirittura la assoluta maggioranza degli incarichi dirigenziali.

L'art. 2, comma 10 è pertanto lesivo delle prerogative costituzionalmente assicurate allo Stato nei confronti della Regione.

2. — A non diversa conclusione deve pervenirsi per quanto riguarda la previsione dell'art. 5 della legge regionale Basilicata n. 31/2010.

Come in precedenza riportato, la norma dispone l'equiparazione al lavoro subordinato ai fini contributivi del servizio prestato «ai sensi dell'art. 14, l.r. n. 9/1986 e degli artt. 8 e 9, l.r. n. 30/1993» dal personale ora dipendente della Regione con contratto a tempo indeterminato: sostanzialmente, il personale assunto per prestare servizio nelle Segreterie particolari degli amministratori regionali.

La l.r. n. 8/98 — nel regolare *ex novo* le strutture di assistenza agli organi di direzione politica ed ai Gruppi consiliari della Regione — aveva poi previsti l'assunzione del detto personale in forza di rapporti di convenzione ex legg. regionale Basilicata n. 8/98, pertanto iscritto alla gestione separata INPS.

Evidente, dunque, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o) della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di previdenza sociale, potestà invasa dalla Regione con l'art. 5 della legge regionale Basilicata n. 31/2010.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, l'art. 2, comma 10 e l'art. 5 della legge della Regione Basilicata n. 31 del 25 ottobre 2010, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata del 28 ottobre 2010, n. 44, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 17 dicembre 2010.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1) estratto della delibera del Consiglio dei ministri 17 dicembre 2010;*
- 2) copia della legge regionale impugnata;*
- 3) rapporto del Dipartimento degli affari regionali.*

Roma, addì 22 dicembre 2010

L'Avvocato dello Stato: Massimo SALVATORELLI



N. 123

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 dicembre 2010
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Misure di stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato - Previsione di procedure e modalità diverse dal concorso pubblico per l'accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, del concorso pubblico e del buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 14 dicembre 2010, n. 645, artt. 1, comma 4, primo periodo, 6, commi 2, 4 e 7, e 11.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Misure di stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato - Proroga indiscriminata e generalizzata sino al 2023 di tutti i rapporti di lavoro precario, senza indicazione delle risorse finanziarie - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, del concorso pubblico e del buon andamento della pubblica amministrazione, violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 14 dicembre 2010, n. 645, artt. 10, commi 1 e 2, e 13, commi 2, ultimo periodo, e 4.
- Costituzione, artt. 3, 51, 81, comma quarto, e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Finanziamenti in favore degli enti parco e degli enti gestori delle riserve naturali per le spese di impianto e gestione - Introduzione nell'elenco delle spese obbligatorie, allegate alla legge di approvazione del bilancio di previsione per l'anno n. 12/2010, dei capitoli 443302 e 443305 - Lamentata introduzione dei capitoli a fine esercizio finanziario, con conseguente obbligo di pagamento degli oneri assunti dagli enti a piè di lista senza quantificazione preventiva e controllo - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 14 dicembre 2010, n. 645, art. 15.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Previsione che al personale dell'Ente Autonomo Fiera di Palermo e dell'Ente Autonomo Fiera di Messina si applichi per un anno "la disciplina sulle modalità di utilizzazioni previste per il personale dell'area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la RESAIS S.p.A." - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 14 dicembre 2010, n. 645, art. 2, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 14 dicembre 2010, ha approvato il disegno di legge n. 645 dal titolo «Proroga di interventi per l'esercizio finanziario 2011. Misure di stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il 17 dicembre 2010.

In particolare, le disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 4; nell'articolo 6, commi 2, 4 e 7; nell'articolo 10 commi 1 e 2; nell'articolo 11 si ritengono in contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione in quanto prevedono direttamente e/o indirettamente procedure e modalità diverse dal concorso pubblico per l'accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni.

Codesta eccellentissima Corte, infatti, nella sentenza n. 293 del 2009 ha affermato che la forma generale ed ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni «è rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito ed aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente ed obiettivamente definiti. Il rispetto di tale criterio è condizione necessaria per assicurare che l'amministrazione pubblica risponda ai principi della democrazia dell'efficienza e dell'imparzialità».

Inoltre, sempre secondo codesta eccellentissima Corte «il concorso pubblico è innanzitutto, condizione per la piena realizzazione del diritto di partecipazione all'esercizio delle funzioni pubbliche da parte di tutti i cittadini».

La procedura concorsuale «consente infatti ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizione di uguaglianza e "senza altre distinzioni che quella delle loro virtù e dei loro talenti"».



Il concorso, chiarisce sempre codesta Corte nella sentenza n. 205 del 2004, «è meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione, cioè al principio di buon andamento, sancito dall'articolo 97, primo comma, Cost.

Il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandolo, sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese ai cittadini. Il concorso pubblico garantisce il rispetto del principio di imparzialità, enunciato dall'articolo 97 e sviluppato dall'articolo 98 Cost.».

Nella sentenza n. 453 del 1990 codesta eccellentissima Corte ha altresì affermato che «il concorso impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisca, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione del Governo, "normalmente legata agli interessi di una parte politica" e quella dell'amministrazione "vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento". Sotto tale profilo il concorso rappresenta pertanto "il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della nazione"».

Codesta Corte, altresì, ha progressivamente precisato e circoscritto l'ampiezza della deroga al principio del pubblico concorso che può essere stabilita con legge.

Nella sentenza n. 453 del 1990 ha, infatti, affermato che «anche le modalità organizzative e procedurali del concorso devono ispirarsi al rispetto rigoroso del principio di imparzialità». Conseguentemente non qualsiasi procedura selettiva, diretta all'accertamento della professionalità dei candidati, può dirsi di per se compatibile con il principio del concorso pubblico in quanto quest'ultimo non è rispettato nell'ipotesi in cui le selezioni sono caratterizzate da arbitrarie forme di restrizioni dei soggetti legittimati a parteciparvi (*ex plurimis* sentenza n. 194 del 2002).

Codesta Corte infine ha chiarito che «al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 34 del 2004).

Il concorso è necessario anche in caso di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (sentenza n. 1 del 1999) e di trasformazione di rapporti non di ruolo in rapporti di ruolo (sentenza n. 205 del 2004).

Sotto quest'ultimo profilo codesta Corte, con ormai consolidata giurisprudenza, ha precisato i limiti entro i quali si può consentire al legislatore di disporre procedure di stabilizzazioni di personale precario che derogano al principio del concorso (*ex plurimis* sentenze n. 81 e n. 363 del 2006).

Sono infatti ritenute legittime le deroghe al pubblico concorso solo «in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale reclutato è chiamato a svolgere e dalla specifica professionalità maturata da quest'ultimo che facciano ritenere che la deroga alla procedura selettiva aperta sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione, non essendo sufficiente la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione pubblica, né la personale aspettativa degli aspiranti ad una misura di stabilizzazione» (sentenza n. 81/2006).

Alla luce dei principi costituzionali e secondo i sopra richiamati consolidati orientamenti giurisprudenziali non ci si può esimere dal sottoporre al vaglio di codesta eccellentissima Corte le disposizioni regionali che di seguito analiticamente si censurano.

L'art. 1, 4° comma che si trascrive, si pone in evidente contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione:

«4. i contratti di lavoro stipulati ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 30 ottobre 1995, n. 76 e successive modifiche ed integrazioni e dell'art. 1 della legge regionale 28 giugno 2010, n. 14, possono essere prorogati, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, fino al 31 dicembre 2011, osservando i periodi di discontinuità previsti dal comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368. Le garanzie occupazionali di all'art. 1, comma 2, della legge regionale 1° febbraio 2006 n. 4, e dall'art. 1 della legge regionale n. 28 giugno 2010, n. 14, sono confermate, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, fino al 31 dicembre 2011. Per le finalità del presente comma è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2011 la spesa di 24.852 migliaia di euro. I relativi oneri trovano riscontro nel bilancio pluriennale della Regione per il triennio 2010-2012 UPB 4.2.1.5.2. accantonamento 1001.».

La norma *de qua* infatti nella sostanza autorizza la generalizzata proroga, per un ulteriore anno, di tutti i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati dai consorzi di bonifica senza alcuna correlazione, come può evincersi dalla relazione illustrativa al testo normativo redatta dalla competente commissione legislativa permanente, ad esigenze obiettive, specifiche e particolari delle amministrazioni. Siffatta proroga non è peraltro connessa né all'avvio di procedure per la progressiva stabilizzazione del personale precario né all'attuazione dell'art. 14, commi 24-bis e 24-ter del decreto-legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010. Al riguardo, si osserva che il legislatore, a differenza di quanto disposto per le altre proroghe di rapporti di lavoro previsti dalla presente delibera legislativa, non ha fatto esplicito riferimento alla norma statale. Dai chiarimenti forniti dagli Uffici regionali (all. 1), ai sensi dell'art. 3 del d.P.R.



n. 488/1969, i destinatari della disposizione sono oltre 300 alcuni dei quali avrebbero già avviato «azioni giudiziarie volte alla dichiarazione di nullità del termine nel relativo contratto di lavoro e conseguente trasformazione dello stesso a tempo indeterminato».

La proroga dei rapporti di lavoro in questione si connota quindi come uno strumento surrettizio per consentire l'immissione definitiva in ruolo dei dipendenti in questione indipendentemente da qualsiasi forma di procedura selettiva pubblica nonché dalla necessaria, preventiva verifica dei fabbisogni di personale degli enti medesimi e dalla conseguente programmazione delle assunzioni.

La disposizione inoltre, nel consentire il consolidarsi di situazioni di precariato, potrebbe alimentare ulteriore contenzioso giudiziario con inevitabile aggravio delle finanze degli enti pubblici in evidente contrasto con il principio di buon andamento della P.A.

La norma in questione, non solo non delimita i presupposti per l'esercizio del potere di proroga dei contratti, non essendo la stessa subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, ma anche non consente una selezione del personale i cui contratti di lavoro sono prorogati, poiché non risulta prevista alcuna procedura imparziale ed obiettiva di verifica dell'attività svolta e della qualificazione professionale dei lavoratori destinatari della disposizione (sentenza C.c. n. 363/2006 e n. 215/2009).

Invero, al di là delle comprensibili e condivisibili aspettative personali dei destinatari della nonna, non risulta sussistere, né è stato evidenziato nei lavori preparatori della legge, alcun motivo di pubblico interesse che possa legittimare una deroga al principio del concorso aperto a soggetti esterni all'amministrazione né, tanto meno, è desumibile dai chiarimenti forniti, sulle funzioni amministrative ed esecutive svolte da questo personale alcuna peculiarità che, in astratto, possa giustificare una prevalenza dell'interesse ad una sua ulteriore utilizzazione rispetto a quello di assicurare l'accesso all'impiego pubblico dei più capaci e meritevoli ed, in tal senso, l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione pubblica.

I commi 2 e 4 dell'art. 6 che integralmente si riportano, si ritengono anche esse in contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

«2. Per il triennio 2011-2013 le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 5, nel rispetto dei vincoli di cui al comma 1, possono procedere, altresì, alla stabilizzazione a tempo indeterminato del personale utilizzato con contratti a tempo determinato in essere, stipulati anteriormente al 31 dicembre 2009, destinatario del regime transitorio dei lavori socialmente utili di cui al fondo unico del precariato istituito dall'articolo 71 della legge regionale n. 17/2004, con un'anzianità complessiva non inferiore a 8 anni nell'ultimo decennio per attività lavorativa e/o per utilizzazione in attività socialmente utili e che abbia avuto accesso al lavoro e/o all'utilizzazione mediante procedure selettive di natura concorsuali o previste da norme di legge».

«4. alle procedure di stabilizzazione di cui al presente articolo non si applica la limitazione alle qualifiche di cui all'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 nei casi di specifiche necessità funzionali e organizzative rappresentate nella programmazione triennale dei fabbisogni e, nell'interesse pubblico, anche al fine di consolidare le esperienze professionali già maturate all'interno dell'amministrazione»;

Il 2° comma introduce, infatti, criteri diversi da quelli richiesti dall'art. 1, comma 558 della legge n. 296/2006 per individuare i beneficiari delle procedure di stabilizzazione previste dall'art. 17 commi 10, 11 e 12 del d.l. n. 78/2009, convertito in legge n. 102/2009. Il disporre, infatti, che si faccia riferimento al personale con contratti a tempo determinato in essere stipulati anteriormente al 31 dicembre 2009, anziché all'anno 2007, amplia la portata, in misura non quantificabile, delle procedure di stabilizzazione del precariato previste dall'impianto normativo statale, ritenuto da codesta Corte unica legittima eccezione, in quanto giustificata da esigenze di interesse pubblico (*ex plurimis* sent. n. 150/2010), alla regola del pubblico concorso.

L'eventuale applicazione della norma regionale *de qua*, in combinato disposto con il 4° comma, estende le previsioni dell'art. 16 della legge n. 56 del 1987, relative alle assunzioni dei lavoratori da inquadrare nei livelli retributivi-funzionali per i quali è richiesto il titolo di studio della scuola dell'obbligo, alle qualifiche superiori per le quali è necessario il diploma e/o la laurea; configurando così una singolare modalità di privilegiato e semplificato accesso alla P.A. lesiva del principio del concorso pubblico quale strumento ineludibile di ingresso nel pubblico impiego come più volte ribadito da costante e consolidata giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis* sent. n. 205/2004, n. 159/2005, n. 190/2005 e n. 205/2006).

Le disposizioni in questione danno luogo ad un trattamento differenziato rispetto al personale precario di tutte le altre amministrazioni pubbliche ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento e quindi violano i principi di ragionevolezza imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione eccedendo la competenza statutaria di cui all'art. 14 lett. o) e q) con specifico riferimento al principio del pubblico concorso che costituisce «la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche» (sentenza n. 81/2006).



Esse infatti contrastano con quanto affermato dall'art. 17, commi da 10 a 13 del d.l. n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009 che, con riferimento alla generalità delle pubbliche amministrazioni, stabiliscono determinate specifiche modalità di valorizzazione delle esperienze professionali acquisite attraverso l'espletamento di concorsi pubblici, con parziale riserva di posti.

Parimenti censurabile per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione è la norma contenuta nel comma 7 del medesimo art. 6 secondo cui

«7. In applicazione dei commi 558 e 560 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e del comma 94 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, gli enti locali, senza alcun onere a carico della regione, procedono a stabilizzare a tempo indeterminato il personale assunto, con contratto a tempo determinato in essere, tramite concorso pubblico che abbia previsto il superamento di una prova scritta ed una orale e le cui figure professionali siano previste nella dotazione organica dell'ente».

La disposta trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato si risolve invero in una deroga ingiustificata alla regola del concorso pubblico.

«La circostanza che il personale suscettibile di essere stabilizzato senza alcuna prova selettiva sia stato a suo tempo assunto con contratto a tempo determinato, sulla base di un pubblico concorso, per effetto della diversità di qualificazione richiesta dalle assunzioni a termine rispetto a quelle a tempo indeterminato non offre adeguate garanzie né della sussistenza della professionalità necessaria per il suo stabile inquadramento nei ruoli degli enti locali, né del carattere necessariamente aperto delle procedure selettive» (sentenza n. 235/2009).

Il previo superamento di una qualsiasi prova scritta ed una orale è infatti un requisito troppo generico per autorizzare la successiva stabilizzazione senza concorso in quanto la norma in questione non garantisce che il previo concorso sia riferibile alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato sarà chiamato a svolgere.

L'art. 11 estende, al 31 dicembre 2014, il termine previsto per le riserve, le priorità e le precedenza e preferenze in favore dei lavoratori destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili, per i concorsi pubblici e per le assunzioni di cui all'art. 5 della l.r. n. 16/2006, norma questa che peraltro ha cessato di produrre i suoi effetti sin dal 31 dicembre 2007.

In proposito codesta Corte nella sentenza n. 205/2006 ha chiarito che «l'aver prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale non può essere considerato *ex se*, ed in mancanza di altre particolari e straordinarie ragioni, un valido presupposto per una riserva di posti».

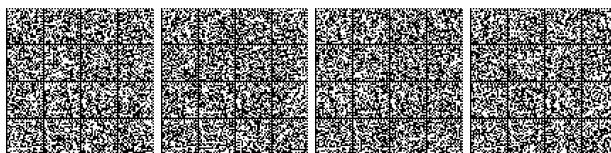
Orbene, la disposizione censurata essendo riferita indistintamente a tutti coloro che hanno svolto una qualsiasi attività in favore delle amministrazioni pubbliche operanti nella Regione nell'arco di oltre un decennio non identifica, come richiesto dalla giurisprudenza di codesta Corte, alcuna peculiare situazione giustificatrice della deroga al principio di cui all'art. 97, 3° comma della Costituzione. Essa appare piuttosto costituire un privilegio a favore di una vasta categoria di persone che riduce indebitamente la possibilità di accesso dall'esterno, violando il carattere pubblico del concorso (sentenza n. 34/2004) e conseguentemente i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

Al riguardo, nella sentenza n. 100 del 2010 codesta Corte ha espressamente chiarito che sebbene in passato siano state ritenute legittime procedure riservate «la più recente giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come sia necessario, affinché sia assicurata la generalità del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., che l'area delle eccezioni alla regola sia delimitata in modo rigoroso». Le deroghe sono legittime solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico ricollegabili alle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali che facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia funzionale al buon andamento dell'amministrazione. Situazione questa già tenuta in debita considerazione dalla normativa statale in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari per la generalità delle pubbliche amministrazioni con le previste riserve di posti nei concorsi, cui si aggiungerebbe quella ora disposta dal legislatore regionale, riducendo, e quasi escludendo nella sostanza, la possibilità di accesso dall'esterno nelle procedure concorsuali delle istituzioni ed enti pubblici operanti nella regione.

Del pari in contrasto con gli articoli 3, 51, 97 oltreché dell'art. 81, 4° comma della Costituzione si pongono le disposizioni contenute nell'art. 10.

Detto articolo, infatti dispone l'erogazione per un decennio di contributi a carico del bilancio regionale alle amministrazioni pubbliche che attuino le procedure di stabilizzazione previste dal provvedimento legislativo in esame.

Si prevede peraltro che i contributi verranno corrisposti, secondo quanto disposto dal 2° comma, anche nel caso di mancata assunzione a tempo indeterminato per mancanza dei presupposti previsti dall'art. 6 per le procedure di reclutamento e saranno riconosciuti «anche in caso di prosecuzione», in costanza di rapporto, dei contratti a tempo determinato attualmente in essere.



La disposizione quindi sostanzialmente consente la proroga indiscriminata e generalizzata sino al 2023 di tutti i rapporti di lavoro precario, in evidente violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione per le argomentazioni già svolte nel corpo del presente atto di gravame, senza peraltro prevedere, in contrasto con l'art. 81, 4 comma della Costituzione, in alcun modo la copertura dei rilevanti oneri finanziari a carico degli esercizi futuri, indicando le necessarie risorse con cui farvi fronte.

Codesta ecc.ma Corte ha espressamente chiarito in proposito, nella sentenza n. 359/2007, che il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità di bilancio cui l'art. 81 della Costituzione si ispira, affermando altresì che la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri (sentenza n. 213/2008).

Orbene, nell'ipotesi in esame la legge nulla dispone quanto alla copertura finanziaria degli oneri di spesa quantificati in 314.100 migliaia di euro annui per gli esercizi successivi al 2012, limitandosi a prevedere al comma 2 dell'art. 13 che «agli oneri a regime riferiti all'art. 10 si provvede, per gli anni successivi all'esercizio finanziario 2010, per la corrispondente quota, a carico della medesima spesa annua continuativa autorizzata ai sensi dell'art. 71 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17».

Questa ultima disposizione richiamata tuttavia, piuttosto che indicare le risorse finanziarie con cui fare fronte alla spesa, ha istituito nel bilancio regionale il capitolo 321301, denominato fondo unico per il precariato e ne ha disciplinato l'utilizzazione autorizzando, per l'assunzione degli impegni, il ricorso all'art. 11, comma 6 della l.r. n. 47/1977.

Nè tantomeno dai chiarimenti forniti dall'amministrazione regionale ai sensi dell'art. 3 d.P.R. n. 488/1969 (All. 2) possono evincersi elementi idonei ad identificare le necessarie risorse finanziarie. Non è stata infatti redatta dall'amministrazione regionale la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri e sulla correlata copertura finanziaria di cui all'art. 7, comma 2, l.r. n. 47/1977 in quanto «la materia delle stabilizzazioni è stata di iniziativa parlamentare».

Invero, l'indicazione in bilancio di uno o più capitoli relativi a una o più spese, non può di per sé significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza di indicazione della corrispondente copertura voluta dall'art. 81 ultimo comma della Costituzione (sentenza C.c. n. 66/1959) né, tantomeno, si può sostenere che la copertura di nuove spese di carattere permanente può essere correttamente operata mediante il richiamo a capitoli già previsti in bilancio (sent. C.c. n. 123/1975).

Codesta Corte in proposito ha affermato nella sentenza n. 31/1961 che l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l'autorizzazione ad iscrizioni nel bilancio. Tali iscrizioni non producono e non possono produrre alcun effetto di per sé ove non trovino corrispondenza in una legge sostanziale che preveda la spesa nonché i mezzi per farvi fronte.

È infatti tautologico e non risolutivo ai fini del rispetto dell'art. 81 della Costituzione (sentenza C.c. n. 135/1968) legittimare la mancata indicazione della copertura della spesa nella legge di autorizzazione con l'inserzione della stessa nelle successive leggi di bilancio. L'inserzione della spesa nelle successive leggi di bilancio sarebbe, infatti, sorretta da una previsione legislativa priva dell'indispensabile indicazione dei mezzi di copertura.

L'art. 15 si ritiene essere in contrasto con gli artt. 81, 4° comma e 97 della Costituzione in quanto, quasi a conclusione dell'esercizio finanziario, introduce nell'elenco delle spese obbligatorie, allegate alla legge di approvazione del bilancio di previsione per il corrente anno n.12/2010, i capitoli 443302 e 443305. Gli impegni assunti e assumibili su tali capitoli sono attinenti al trasferimento di finanziamenti in favore degli enti parco e degli enti gestori delle riserve naturali per le spese di impianto e gestione e la dotazione annuale degli stessi viene determinata in considerazione delle disponibilità delle risorse e in funzione dell'equilibrio tra entrate ed uscite del documento finanziario.

Il considerare come obbligatorie le spese imputabili sui menzionati capitoli comporterebbe per l'amministrazione regionale l'obbligo del pagamento a piè di lista degli oneri assunti dagli enti in questione, senza possibilità di intervenire sul controllo degli stessi, di quantificarne preventivamente l'ammontare nonché di individuare la copertura finanziaria necessaria ai sensi dell'art. 81, 4° comma Cost., in caso di incremento rispetto alla previsione di bilancio inizialmente autorizzata. Per le spese imputabili ai capitoli in questione sarebbe, infatti, autorizzato in caso di incapienza degli stessi il ricorso a variazioni di bilancio anche «allo scoperto» con prelievi dal fondo per le spese obbligatorie e d'ordine, con conseguente alterazione dell'equilibrio economico finanziario del bilancio.

La disposizione è da ritenersi particolarmente pericolosa per il mantenimento dei saldi pubblici poiché, nel rendere incontrollabile la spesa nel settore, potrebbe ulteriormente peggiorare la situazione del bilancio regionale, che presenta, secondo quanto rilevabile dall'analisi dei conti consuntivi dell'ultimo triennio, un deficit strutturale di circa 1.500 milioni di euro all'anno.



L'art. 2, comma 1, secondo periodo — nella parte in cui prevede che al personale dell'Ente Autonomo Fiera di Palermo e dell'Ente Autonomo Fiera di Messina si applica per un anno «la disciplina sulle modalità di utilizzazioni previste per il personale dell'area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la Resais S.p.A.» — si ritiene essere in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Esso infatti estende per un limitato lasso temporale ai dipendenti di enti autonomi tuttora formalmente esistenti ed operanti, sebbene prossimi alla liquidazione, il trattamento riservato al personale proveniente dai soppressi enti pubblici economici della Regione e confluito in una società a totale partecipazione regionale.

Anche condividendo le ragioni del legislatore che intenderebbe mantenere inalterati i livelli occupazionali dei lavoratori, non ci si può esimere dal censurare la disposizione che, parificando situazioni differenti ed obiettivamente non omogenee, è fonte di disparità di trattamento rispetto alla generalità di dipendenti di altri enti prossimi alla liquidazione, anticipando soluzioni che dovrebbero, piuttosto, essere rinvenute nei principi generali in materia di mobilità del personale nei casi di trasferimento o conferimento di attività di cui all'articolo 31 del decreto legislativo n. 165/2001 (sentenze C.c. n. 108, n. 194 e n. 366 del 2006).

P.Q.M.

Impugna i sottoelencati articoli del disegno di legge n. 645 dal titolo «Proroga di interventi per l'esercizio finanziario 2011. Misure di stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato», approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana il 14 dicembre 2010:

art. 1, comma 4, primo periodo; art. 6, commi 2, 4 e 7; art. 11 per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione;

art. 10, commi 1 e 2 per violazione degli articoli 3, 51, 97 e 81, comma 4 della Costituzione;

art. 13, commi 2 ultimo periodo e 4 per violazione dell'articolo 81, comma 4 della Costituzione;

art. 15 per violazione art. 81, comma 4 e 97 della Costituzione;

art. 2, comma 1, secondo periodo per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Palermo, addì 21 dicembre 2010

Il vice Commissario dello Stato per la Regione Siciliana: MISSINEO

11C0010

N. 20

*Ordinanza del 16 novembre 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto
sul ricorso proposto da FIN.SE.CO. S.p.a. contro Azienda U.L.S.S. n. 1 di Belluno ed altre*

Appalti pubblici - Possesso dei requisiti relativi alla capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa dei soggetti partecipanti dichiarati in sede di domanda di partecipazione alla gara e dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta - Mancata prova o conferma - Sanzioni - Incameramento della cauzione disposta dalla stazione appaltante - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 48, comma 1, seconda parte.
- Costituzione, artt. 3 e 97.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1581 del 2010, proposto da:

Fin.Se.Co. S.p.A., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avv. Ignazio Lomedico, con domicilio eletto in Venezia presso lo studio dell'avv. Debora Pretin, Piazzale Roma, 468/B;

Contro Azienda U.L.S.S. n. 1 di Belluno (BL), in persona del suo direttore generale *pro tempore*, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avv. Vittorio Miniero e dall'avv. Matteo Giacomazzi, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia-Mestre, Corso del Popolo, 8; Nei confronti di Sacaim S.p.A., Manelli Impresa S.r.l.;

Per l'annullamento, previa sospensione cautelare della loro efficacia, della nota prot. 24737/TEC del 30 luglio 2010 a firma del Presidente della Commissione giudicatrice della procedura aperta indetta dall'Azienda U.L.S.S. n. 1 di Belluno ai fini dell'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori di sopraelevazione del blocco «F» dell'Ospedale di Belluno e recante l'esclusione della ricorrente dalla procedura medesima; del presupposto verbale di gara n. 3 del 29 luglio 2010; delle note prot. 26986/TEC del 23 agosto 2010 e prot. 27342/TEC del 26 agosto 2010, rispettivamente a firma del predetto Presidente della Commissione giudicatrice e del Responsabile unico del procedimento e recanti, nell'ordine, la conferma dell'esclusione dalla gara e l'introito della cauzione provvisoria prestata dalla ricorrente ai fini della partecipazione al procedimento di scelta del contraente; nonché di ogni altro atto presupposto o conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda U.L.S.S. n. 1 di Belluno;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2010 il dott. Fulvio Rocco e uditi per le parti i difensori, avv. Debora Pretin, in sostituzione dell'avv. Ignazio Lomedico, per la ricorrente Società e l'avv. Elena Miniero, in sostituzione dell'avv. Vittorio Miniero, per l'Azienda Ulss n.1 di Belluno;

Ritenuto in fatto e in diritto

1.1.La ricorrente, Fin.Se.Co. S.p.a., espone di aver partecipato alla gara indetta dall'Azienda U.L.S.S. n. 1 di Belluno al fine dell'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori di sopraelevazione del blocco «F» dell'Ospedale di Belluno, codice cup B33B0700013003; codice cig 04698547C7.

Nel corso del procedimento Fin.Se.Co. è stata sorteggiata ai sensi dell'art. 48, comma 1, del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 per la verifica dei requisiti dichiarati nella propria domanda di partecipazione alla gara; e in conseguenza di ciò, con nota prot. 21849/TEC del 1° luglio 2010 il Dirigente del Servizio Tecnico dell'Azienda U.L.S.S. n. 1 di Belluno ha chiesto all'attuale ricorrente «di presentare all'Ufficio Protocollo dell'U.L.S.S. n. 1, con sede in Via Feltre n. 57 a Belluno, la documentazione atta a comprovare i requisiti finanziari e tecnici autocertificati dal o dai progettisti associati o indicati, entro il termine perentorio del giorno 12 luglio 2010, ore 12.00. Si ricorda che il mancato, ritardato o non conforme invio della documentazione richiesta e necessaria rispetto a quanto previsto nel Disciplinare di gara, comporterà l'esclusione dalla gara d'appalto» (*cfr. ibidem*, doc. 13).

Fin.Se.Co. ha inoltrato entro tale termine la documentazione, da essa reputata idonea a soddisfare la richiesta della stazione appaltante. Peraltro, nel verbale n. 3 del 29 luglio 2010 della Commissione di gara si legge, per quanto qui segnatamente interessa, che «dall'esame della documentazione prodotta emerge quanto segue: ... Ditta Fin.Se.Co. Costrnione Generali S.p.a. di Napoli. Dall'esame della documentazione prodotta si riscontra quanto segue. Il progettista indicato Studio Iadanza S.r.l.: ha presentato copie dei modelli unici, bilanci, modelli I.V.A., certificazioni di esecuzione dei servizi dichiarati, con dichiarazioni di conformità del legale rappresentante ex art. 19 del d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, mentre il disciplinare di gara disponeva la presentazione degli originali o di copia autenticata. Tale modalità di autenticazione di copia in sede di controllo ex art. 48 del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 non è idonea al fine certificatorio oggetto del controllo del possesso dei requisiti dichiarati in fase di gara come già specificato dall'AVCP (Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) con parere n. 5 del 16 gennaio 2008 e disposto da ultimo dal T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, con sentenza n. 717 dell'11 maggio 2010. Il certificato di esecuzione di un servizio dichiarato, emesso



dall'impresa Melfi S.r.l. relativamente ai lavori di manutenzione straordinaria e di adeguamento alle norme di sicurezza del presidio ospedaliero F. Veneziale di Isernia, comunque non autenticato nei modi previsti dal disciplinare come sopra specificato, riporta anche cifre inferiori a quelle dichiarate. La dimostrazione di requisiti per importi nuovi e diversi comporta l'esclusione dalla gara per violazione di quanto disposto dall'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, così come affermato dall'AVCP con parere n. 112 del 9 aprile 2008. Per n. 2 servizi dichiarati, «Riqualificazione periferia urbana in Comune di Potenza» e «Contratto di Quartiere II di Caccamo» nel Comune di Palermo, non vengono presentati certificati di esecuzione del servizio, ma solo delibere di approvazione del progetto e fatture neppure quietanzate. Oltre a ciò, dalla deliberazione si evince che il progetto è stato redatto in Associazione Temporanea Professionale per cui non vi è una certificazione che attesti i rispettivi incarichi professionali svolti. Infine tale documentazione è comunque sempre non autenticata nei modi previsti dal disciplinare. Per il servizio dichiarato dei lavori di ampliamento di un complesso residenziale in Comune di Agnone (IS) viene presentata un'attestazione di deposito di progetto strutturale dalla quale non si rileva alcun importo per cui influente a provare quanto dichiarato. Tale documentazione è comunque sempre non autenticata nei modi previsti dal disciplinare. Il progettista incaricato Promoproject S.r.l. ha presentato copie dei bilanci, modelli unici, modelli IVA con dichiarazioni di conformità del leale rappresentante ex art. 19 del d.P.R. n. 445 del 2000, mentre il disciplinare di gara disponeva la presentazione degli originali o di copia autenticata. Tale modalità di autenticazione di copia in sede di controllo ex art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006 non è idonea al fine certificatorio oggetto del controllo del possesso dei requisiti dichiarati in fase di gara per le motivazioni sopra riportate. Il progettista incaricato Ing. Filippo Castagnozzi ha presentato copie dei modelli unici, bilanci, modelli IVA, certificazioni di esecuzione dei servizi dichiarati, con dichiarazione di conformità del legale rappresentante ex art. 19 del d.P.R. n. 445 del 2000, mentre il disciplinare di gara disponeva la presentazione degli originali o di copia autenticata. Tale modalità di autenticazione di copia in sede di controllo ex art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006 non è idonea al fine certificatorio oggetto del possesso dei requisiti dichiarati in fase di gara per le motivazioni sopra riportate; la maggior parte dei certificati di esecuzione dei servizi presentati, comunque non autenticati nei modi come previsti dal disciplinare come sopra specificato, riporta cifre inferiori a quelle dichiarate, comunque diverse. La dimostrazione dei requisiti per importi nuovi e diversi comporta l'esclusione dalla gara per violazione di quanto disposto dall'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, così come affermato dall'AVCP con parere n. 112 del 9 aprile 2008. Per tutto quanto sopra specificato la Commissione esclude la ditta Fin.Se.Co Costruzione Generali S.p.a. di Napoli dalla gara» (cfr. *ibidem*, doc. 3).

Con nota prot. 2473/TEC del 30 luglio 2010 il Presidente della Commissione di gara ha comunicato a Fin.Se.Co. l'esclusione dalla gara disposta nei suoi confronti, riportando puntualmente nella nota medesima quanto già precisato nel sopradescritto verbale (cfr. *ibidem*, doc. 2).

In esito a tale comunicazione Fin.Se.Co. ha presentato all'Azienda U.L.S.S. un articolato «atto di diffida e ricorso in autotutela», chiedendo di essere riammessa in gara (cfr. *ibidem*, doc. 4).

Con nota prot. 26986/TEC del 23 agosto 2008 il Presidente della Commissione di gara ha respinto tale istanza, affermando la Commissione medesima «ha tenuto in debito conto le osservazioni presentate da codesta rispettabile impresa, ma non ritiene ugualmente possibile una azione di autotutela non ritenendo fondate le eccezioni esplicitate» (cfr. *ibidem*, doc. 5).

Successivamente, con nota prot. 27342/TEC del 26 agosto 2010 il Responsabile Unico del Procedimento ha invitato Fin.Se.Co. al fine dell'escussione della cauzione provvisoria contemplata dall'art. 48, comma 1, seconda parte, del d.lgs. n. 163 del 2006, «entro 15 giorni dal ricevimento della presente via fax, secondo quanto previsto dalla normativa vigente e dalla Vostra appendice di polizza, ad accreditare l'importo di euro 95.232.000,00. — presso la Unicredit Banca S.p.a. — Filiale di Belluno — Piazza dei martiri n. 41 — Codice IBAN IT 14W 02008 11910 0000040010591» (cfr. *ibidem*, doc. 6).

Con nota prot. 4896/10 del 26 agosto 2010 Fin.Se.Co. ha diffidato l'Azienda U.L.S.S. n. 1 di Belluno a proseguire il procedimento di incameramento della cauzione, non ottenendo peraltro riscontro a tale richiesta.

1.2.1. Con il ricorso in epigrafe, Fin.Se.Co. chiede pertanto nella presente sede di giudizio l'annullamento della nota prot. 24737/TEC del 30 luglio 2010 a firma del Presidente della Commissione giudicatrice della procedura aperta indetta dall'Azienda U.L.S.S. n. 1 di Belluno ai fini dell'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori di sopraelevazione del blocco «F» dell'Ospedale di Belluno e recante l'esclusione dalla procedura medesima; del presupposto e surriportato verbale di gara n. 3 del 29 luglio 2010; delle note prot. 26986/TEC del 23 agosto 2010 e prot. 27342/TEC del 26 agosto 2010, rispettivamente a firma del predetto Presidente della Commissione giudicatrice e del Responsabile unico del procedimento e recanti, nell'ordine, la conferma dell'esclusione dalla gara e l'introito della cauzione provvisoria a suo tempo prestata ai fini della partecipazione al procedimento di scelta del contraente; nonché di ogni altro atto presupposto o conseguente.



1.2.2. Con un primo ordine di censure Fin.Se.Co. segnatamente riferito alla disposta sua esclusione dalla gara, deduce l'avvenuta violazione e falsa applicazione degli atti costituenti la *lex specialis* di gara, violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 163 del 2006, violazione e falsa applicazione del d.P.R. n. 445 del 2000, violazione e falsa applicazione dei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza della gara, eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di motivazione, illogicità, sproporzione manifesta e sviamento.

Secondo la prospettazione di Fin.Se.Co., la motivazione della propria esclusione dal procedimento di scelta del contraente sarebbe sintetizzabile, da un lato, nell'assunto che nel disciplinare di gara sarebbe stata disposta la presentazione degli originali o copia autenticata dei documenti dimostrativi, nel mentre gli stessi sono stati presentati con dichiarazione di conformità di cui all'art. 19 del d.P.R. n. 445 del 2000; nonché, dall'altro lato, in altri rilievi inerenti la documentazione presentata da alcuni dei professionisti indicati quali progettisti da Fin.Se.Co. negli atti da essa prodotti in sede di gara.

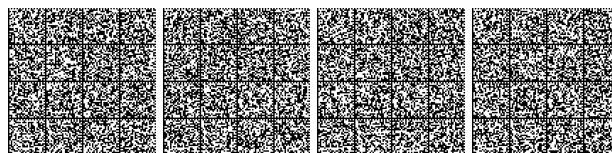
Per quanto attiene al rilievo principale, ossia l'autenticazione effettuata in conformità alla disciplina di cui all'art. 19 del d.P.R. n. 445 del 2000 mediante dichiarazione resa dal privato e corredata dalla fotocopia del proprio documento di identità, la difesa di Fin.Se.Co. evidenzia che la giurisprudenza ormai unanime ammetterebbe tale modalità di autenticazione anche nella riscontrata nella *lex specialis* di gara assenza di una specifica disposizione in tal senso (*cfr.*, ad es., T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 23 gennaio 2007 n. 603; Cons. Stato, Sez. VI, 28 ottobre 2003 n. 7473; Cons. Stato, Sez. V, 2 luglio 2001 n. 3602) e che, comunque, il disciplinare di gara disponeva nella specie, a pag. 35, lett. c), che «agli operatori economici sorteggiati si richiederà di consegnare, entro 10 giorni dalla data di ricevimento della richiesta, la documentazione a comprova dei requisiti finanziari e tecnici autocertificati dal o dai professionisti associati o indicati: originale o copia autentica dei documenti relativi all'ultimo quinquennio finanziario e di conseguenza: relativamente alle società di capitali i bilanci corredata dalla nota di deposito, relativamente alle società di persone o ai concorrenti individuali, i modelli unici contenenti la parte relativa alla dichiarazione IVA. Originale o copia autenticata dei certificati di esecuzione dei servizi dichiarati».

Secondo la ricorrente, pertanto, la *lex specialis* non avrebbe indicato in modo puntuale una determinata modalità di autenticazione laddove recava la generica espressione «o copia autenticata», con ciò — pertanto — non escludendo la possibilità di produrre anche l'autenticazione nella forma di cui all'art. 19 del d.P.R. n. 445 del 2000.

Né andrebbe sottaciuto che «il bando di gara non può escludere l'utilizzabilità della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, ai fini della conformità all'originale dei documenti, rilasciati da amministrazioni o enti pubblici, esibiti in sede di verifica a campione per l'attestazione dei requisiti di partecipazione ai sensi dell'art. 48 del Codice dei contratti» (*cfr.* in tal senso la determinazione n. 5 del 21 maggio 2009 dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) e che, soprattutto, la *lex specialis* di gara non sanzionava, nella specie, l'eventuale violazione delle prescrizioni relative all'autenticazione della documentazione con un'esplicita clausola «a pena di esclusione».

Per quanto attiene ai rilievi mossi dalla Stazione appaltante alla documentazione presentata dallo Studio Iadanza e dall'Ing. Castagnozzi, la ricorrente afferma che, per quanto segnatamente attiene alla circostanza per cui il certificato di esecuzione dell'impresa Melfi S.r.l. riporterebbe «cifre inferiori a quelle dichiarate», ciò deriverebbe dall'avvenuta rivalutazione dei relativi importi da parte del progettista in sede di dichiarazione predisposta dalla gara, ossia da un'operazione consentita dall'art. 50, comma 2, del d.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554, ai sensi del quale — per l'appunto — «gli importi degli interventi progettati anteriormente alla data di pubblicazione dei bandi sono aggiornati secondo le variazioni accertate dall'ISTAT relative al costo di costruzione di un edificio residenziale».

Inoltre — rimarca sempre la difesa di Fin.Se.Co. — l'importo rivalutato è stato nella specie legittimamente dichiarato a mezzo di autocertificazione trattandosi di committente di natura privata. Per quanto attiene alla contestata irregolarità della documentazione relativa alle prestazioni rese per i lavori di riqualificazione urbana nel Comune di Potenza e per il Quartiere II di Palermo la ricorrente evidenzia che, sebbene si tratti di commesse condotte in associazione temporanea professionale con altri professionisti tecnici, nel corso dell'istruttoria sono state comunque prodotte alla stazione appaltante le rispettive deliberazioni di approvazione della progettazione esecutiva e che, ad ogni buon conto, già nell'elenco dei servizi prodotto in fase di gara sono state riportate «con immediata percezione, le percentuali di spettanza del servizio, rispetto alle categorie progettuali espletate direttamente dallo Studio Iadana S.r.l. e corrispondenti al 50% di ogni categoria progettuale per i lavori espletati nel Contratto di Quartiere II nel Comune di Palermo e pari al 10% per i lavori di riqualificazione urbana nel Comune di Potenza» (*cfr.* pag. 10 dell'atto introduttivo del presente giudizio). Per quanto ancora attiene alle contestazioni sollevate dal seggio di gara in punto di comprova dei requisiti per i lavori di ampliamento di un complesso residenziale ubicato in Via G. Ionata e in Via P. Nenni nel Comune di Agnone, la ricorrente evidenzia che nel corso del sub-procedimento di verifica sia, stata prodotta la relativa attestazione strutturale, la quale ex se costituirebbe prova dell'avvenuto espletamento del servizio, e denota che le asserite irregolarità



formali delle dichiarazioni rese dal progettista. Ing. Castagnozzi sarebbero del tutto identiche a quelle che il seggio di gara ha formulato nei riguardi delle dichiarazioni rese dallo Studio Iadanza per quanto attiene all'avvenuta applicazione dell'istituto della rivalutazione di cui all'art. 50, comma 2, del d.P.R. 554 del 1999.

1.2.3. Con un secondo ordine di censure, segnatamente riferito alle sanzioni accessorie discendenti dall'esclusione dalla gara Fin.Se.Co. deduce l'avvenuta violazione e falsa applicazione degli atti costituenti la *lex specialis* di gara, violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 163 del 2006, violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 163 del 2006, violazione e falsa applicazione del d.P.R. n. 445 del 2000, violazione dell'art. 75 del d.lgs. n. 163 del 2006, violazione e falsa applicazione dei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza della gara, eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di motivazione, illogicità, sproporzione manifesta e sviamento.

Fin.Se.Co. rimarca, a tale riguardo, che ai sensi dell'art. 35, lett. c), del disciplinare di gara «la verifica della documentazione richiesta verrà effettuata in seduta riservata dalla stazione appaltante, la quale in caso di mancata rispondenza provvederà ad escludere gli Operatori Economici candidati inadempienti, ad escutere la loro cauzione provvisoria ed a segnalare l'esclusione stessa all'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi della normativa vigente» e che, nondimeno, nella specie l'esclusione dalla gara è stata, disposta con la qui impugnata nota prot. 24737/TEC del 30 luglio 2010 dal Presidente della Commissione di gara e non già dalla Stazione appaltante e — comunque — per asserite irregolarità non riconducibili alla testè riferita ipotesi di «mancata rispondenza»; unica — a ben vedere — che avrebbe legittimato tale sanzione.

Tali rilievi, ad avviso della ricorrente, comporterebbero ad escludere anche l'applicazione delle sanzioni accessorie costituite dall'incameramento della polizza fideiussoria e dalla segnalazione all'Autorità di Vigilanza per i contratti pubblici.

Fin.Se.Co. — altresì — reputa che l'Amministrazione intimata non abbia nella specie retamente inteso il senso della sentenza di T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 11 maggio 2010 n. 717 citata nella motivazione della propria esclusione e che — per contro — l'Amministrazione medesima, nel disporre l'incameramento della cauzione provvisoria, abbia violato l'art. 75, comma 6, del d.lgs. n. 163 del 2006 laddove dispone che la relativa garanzia «copre la mancata sottoscrizione del contratto per fatto dell'affidatario».

Nel caso di specie, infatti, ad avviso della ricorrente non sarebbe configurabile una mancata sottoscrizione del contratto per fatto dell'affidatario, anche e soprattutto perché la funzione della cauzione provvisoria indefettibilmente identificherebbe nella garanzia per gli inadempimenti successivi all'aggiudicazione e che riguardano, per l'appunto, la fase in cui sorge esclusivamente il rapporto tra i due contraenti che conduce alla formale conclusione del contratto (*cf.* *amplius* su tale punto Cons. Stato, Sez. V, 1º luglio 2002 n. 3601).

1.2.4. Con un terzo e ultimo ordine di censure, sempre segnatamente riferito alle sanzioni accessorie discendenti dall'esclusione dalla gara, Fin.Se.Co. deduce l'avvenuta violazione e falsa applicazione degli atti costituenti la *lex specialis* di gara, violazione dell'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006, violazione e falsa applicazione dei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza della gara, eccesso di potere, carenza di motivazione, assenza dei presupposti, sproporzione manifesta e sviamento.

Mediante tale ordine di censure la ricorrente, innanzitutto, sostanzialmente ribadisce che l'Amministrazione intimata avrebbe erroneamente omissso di considerare la circostanza che i certificati prodotti a comprova dei requisiti di partecipazione alla gara recherebbero importi inferiori rispetto a quelli dichiarati dai progettisti in dipendenza dell'avvenuta e del tutto legittima applicazione da parte di questi ultimi della rivalutazione di cui all'art. 50, comma 2, del d.P.R. n. 554 del 1999.

Fin.Se.Co., inoltre, ribadisce l'avvenuta violazione della stessa funzione dell'istituto della cauzione provvisoria, descritta quale «liquidazione anticipata dei danni derivanti all'Amministrazione dall'inadempimento dell'obbligo di serietà del concorrente», a garanzia della veridicità delle dichiarazioni da lui rese in sede di partecipazione al procedimento di scelta del contraente (*cf.* sul punto, *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 29 aprile 2003 n. 2190 e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 14 gennaio 2008 n. 184).

La ricorrente afferma, conclusivamente, che l'applicazione nei suoi riguardi delle sanzioni accessorie avviene, in via del tutto paradossale, anche se ad essa non potrebbero essere imputati una mancata conferma delle dichiarazioni rese in sede di gara, ovvero un ostacolo alle operazioni di gara o danni arrecati all'Amministrazione aggiudicatrice, ed essendo — semmai — nella specie asseritamente configurabili la diligenza e la buona fede propria e dei professionisti incaricati.

1.3. La ricorrente ha — altresì — chiesto, ai sensi dell'art. 23-bis della legge 6 dicembre 1971 n. 1034 (ora art. 55 c.p.amm.) la sospensione cautelare degli atti impugnati.



2. Si è costituita in giudizio l'Azienda U.L.S.S. n. 1 di Belluno, replicando puntualmente alle censure avversarie e concludendo per la reiezione sia del ricorso, sia della domanda cautelare contestualmente proposta da Fin.Se.Co.

Alla camera di consiglio del 13 ottobre 2010 la domanda cautelare della ricorrente è stata trattenuta in decisione.

4.1. Tutto ciò premesso, il Collegio preliminarmente evidenzia che il disciplinare di gara faceva obbligo ai concorrenti sorteggiati ai sensi dell'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 di produrre quanto segue: «originale o copia autenticata dei documenti relativi all'ultimo quinquennio finanziario e di conseguenza: relativamente alle società di capitali i bilanci corredati dalla nota di deposito, relativamente alle società di persone o ai concorrenti individuali i Modelli Unici contenenti la parte relativa alla dichiarazione IVA; originale o copia autenticata dei certificati di esecuzione dei servizi dichiarati» (cfr. pag. 18 disciplinare cit., doc. 1 di parte ricorrente).

Invero, la dichiarazione resa ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. 445 del 2000 (c.d. «autocertificazione») sulla conformità all'originale della documentazione da esibire nello svolgimento delle procedure di gara contemplate dal d.lgs. n. 12 aprile 2006 n. 163 può reputarsi di per sé ammessa anche in assenza nella lex specialis di un'espressa di una norma in tal senso (cfr., *expiurimis*, Cons. Stato, Sez. VI, 28 ottobre 2003 n. 7473).

Tuttavia, per quanto segnatamente attiene alla fase di controllo del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa richiesti nel bando di gara, disciplinata dall'art. 48, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 163 del 2006, l'effettuazione del controllo stesso indefettibilmente avviene mediante la presentazione, da parte del concorrente sorteggiato, «della documentazione indicata nel bando o nella lettera di invito» (cfr. art. 48 cit.).

Come ha puntualmente chiarito l'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici mediante il proprio parere n. 5 — PREC270/07 del 16 gennaio 2008, reso anche sulla scorta della giurisprudenza già formatasi sull'omologa disciplina a suo tempo contenuta nell'art. 1, comma 1-*quater*, della legge 11 febbraio 1994 n. 109 come aggiunto dall'art. 3 della legge 18 novembre 1998 n. 415 (cfr., ad es., Cons. Stato, Sez. V, 9 dicembre 2002 n. 6768), si devono distinguere due fasi nei rapporti tra i concorrenti e l'Amministrazione aggiudicatrice: quella iniziale, nella quale può essere legittimamente utilizzata la dichiarazione sostitutiva di atto notorio contestualmente alla presentazione della domanda di partecipazione alla gara; e quella successiva di controllo, nella quale — viceversa — l'attestazione del possesso dei requisiti di partecipazione deve essere necessariamente verificata dall'Amministrazione medesima mediante la documentazione pubblica certificativa della qualità e dello stato richiesti, non potendo per contro essere ammessa in tale frangente la modalità della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà.

A parte l'inequivoco significato letterale della prescrizione testè riferita che esplicitamente onera il concorrente di produrre «la documentazione» di cui trattasi e non già l'autodichiarazione della stessa, è ben evidente che, ove ciò non fosse, la presentazione nella fase di controllo di ulteriore documentazione autocertificata condurrebbe l'Amministrazione ad acquisire soltanto un infinito ripetersi di una documentazione mai definitivamente comprovata. Né la produzione di mere fotocopie di documenti, pur dichiarate conformi all'originale potrebbe soddisfare quanto inderogabilmente disposto dall'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006, stante il fatto che un documento prodotto in copia informale nell'ambito di una procedura in cui è contemplata la produzione in originale o in copia autentica è — semplicemente — un documento non prodotto, senza che l'Amministrazione possa indagare sulle ragioni di tale difformità rispetto al paradigma normativamente prefigurato (cfr. sul punto T.A.R. Lombardia, Sez. III, 10 febbraio 2009 n. 1235).

In definitiva, pertanto, nel particolare contesto del procedimento di verifica formato dall'art. 48 della d.lgs. n. 163 del 2006, la predetta richiesta di esibizione dell'«originale o copia autenticata» dei documenti già prodotti in sede di domanda di partecipazione di gara, contenuta nella lex specialis della gara medesima, va indefettibilmente riferita alla produzione dell'originale di tale documentazione ovvero alla sua copia autenticata con le modalità di cui all'art. 18 del d.P.R. n. 445 del 2000, ossia resa tale dal pubblico ufficiale dal quale è stato emesso o presso il quale è depositato l'originale o al quale deve essere prodotto il documento, ovvero da un notaio, cancelliere, segretario comunale o altro funzionario incaricato dal sindaco, nel mentre è esclusa la «modalità alternativa all'autenticazione di copie» disciplinata dall'art. 19 del d.P.R. 445 del 2000 ed effettuata mediante una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di cui all'art. 47 dello stesso d.P.R. 445 del 2000 resa dal diretto interessato.

Quanto sopra va unito alla constatazione che l'esclusione di Fin.Se.Co. è stata legittimamente disposta dalla Commissione di gara, posto che il generico riferimento alla «Stazione appaltante» contenuto nell'art. 35, lett. c), del disciplinare di gara identifica comunque quest'organo laddove si prevede che la relativa decisione sia assunta «in seduta segreta», nonché all'ulteriore considerazione che, agli effetti dell'esclusione medesima, la nozione di «mancata rioondenza», contenuta sempre nella stessa disposizione della lex specialis, va all'evidenza intesa come qualsiasi ipotesi di difformità tra quanto dichiarato dal concorrente in sede di presentazione della domanda di partecipazione alla gara e quanto da lui documentato, o anche non documentato, in sede di controllo sulla veridicità delle precedenti dichiarazioni.



Va anche evidenziato che l'istituto dell'incameramento della cauzione provvisoria, proprio poiché sanzione accessoria espressamente disposta dalla legge, non è incompatibile con la funzione ordinariamente assolta dalla cauzione medesima ai sensi dell'art. 75 dello stesso d.lgs. n. 163 del 2006.

Né — da ultimo — va sottaciuto che la mancata produzione in sede di controllo dell'originale della documentazione di cui trattasi, ovvero della copia conforme della stessa ai sensi dell'art. 18 del d.P.R. 445 del 2000 assume valore del tutto assorbente agli effetti della legittimità dell'esclusione di Fin.Se.Co dalla gara.

4.2. Ad avviso del Collegio — tuttavia — va fatta una riflessione sul piano della rispondenza alla Costituzione circa le ulteriori conseguenze che per effetto dello stesso art. 48, comma 1, seconda parte, del d.lgs. n. 163 del 2006 discendono, in termini di sanzioni accessorie, nei confronti di Fin.Se.Co.

Infatti, se in seguito alla verifica «non sia fornita» dal concorrente sorteggiato la «prova» del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa da lui precedentemente dichiarati in sede di domanda di partecipazione alla gara, «ovvero» il concorrente medesimo «non confermi le dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta, le stazioni appaltanti procedono (non solo) all'esclusione del concorrente dalla gara», ma anche «all'escussione della relativa cauzione provvisoria e alla segnalazione del fatto all'Autorità per provvedimenti di cui all'art. 6 comma 11», ossia all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 25.822,00.- in caso di rifiuto o di omissione senza giustificato motivo di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti ai fini della gara, ovvero all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 51.545,00.— nel caso che nella gara siano stati forniti informazioni o documenti non veritieri.

«L'Autorità dispone altresì la sospensione da uno a dodici mesi dalla partecipazione alle procedure di affidamento» (*cfr. ibidem*, terza parte).

Il Collegio non sottace che la *ratio* dell'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 va complessivamente individuata nel contemperamento del principio del libero accesso alle gare con la garanzia che vi partecipino imprese affidabili, e che a tale fine il legislatore impone una campionatura a sorteggio tesa a riscontrare il possesso, da parte delle imprese, dei requisiti dichiarati ai fini partecipativi, in modo da responsabilizzare i partecipanti e di escludere da subito i soggetti privi delle richieste qualità economico — imprenditoriali volute dal bando: soggetti che, per il solo fatto di partecipare *sine titulo* al procedimento di scelta del contraente, alterano di per sé la gara quantomeno per un aggravio di lavoro del seggio, chiamato a vagliare anche concorrenti inidonei, con le relative questioni innescabili (così, ad es., T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 7 giugno 2010 n. 12713).

Nondimeno, è agevole constatare che il sopradescritto regime sanzionatorio accessorio rispetto all'esclusione del concorrente dalla gara si articola, in buona sostanza, e per quanto testè riferito:

1) nella sanzione dell'incameramento della cauzione provvisoria, inderogabilmente disposta dalla stazione appaltante sia nell'ipotesi in cui non sia fornita dal concorrente sorteggiato la prova del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa da lui precedentemente dichiarati in sede di domanda di partecipazione alla gara, sia nelle ipotesi in cui il concorrente medesimo non confermi le dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta;

2) nella conseguente segnalazione all'Autorità di vigilanza che, a sua volta, irrogherà la sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 25.822,00 — in caso di rifiuto o di omissione, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti ai fini della gara, ovvero la sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 51.545,00 — nel caso che nella gara siano stati forniti informazioni o documenti non veritieri;

3) nella sospensione, sempre disposta dall'Autorità, da uno o dodici mesi dalla partecipazione alle procedure di affidamento.

Risulta quindi ben evidente che, mentre per l'incameramento della cauzione da parte della stazione appaltante non assume alcun rilievo se il comportamento del concorrente sia consistito in un difetto di informazioni o di esibizione di documenti richiesti ai fini della gara, ovvero nella presentazione di informazioni e/o di documenti non veritieri, tali due fattispecie di comportamento *contra legem* sono diversamente sanzionate da parte dell'Autorità di vigilanza sulla base della prefigurazione di un differente massimale della sanzione amministrativa pecuniaria rispettivamente prevista, cui corrisponde — poi — un'ulteriore graduabilità nella durata della sanzione della sospensione dalla partecipazione alle procedure di affidamento.

Il regime dell'attività sanzionatoria complessivamente posta in essere dall'Autorità risulta, pertanto, legittimamente conformato al canone generale di ragionevolezza e di proporzionalità delle misure sanzionatorie.

La mancanza di una graduazione della sanzione anche per la misura dell'incameramento della cauzione, non disgiunta dalla circostanza che proprio la sua irrogazione — direttamente discendente dalle verifiche compiute dalla stazione appaltante — costituisce il presupposto per la susseguente attività sanzionatoria posta in essere dall'Au-



torità di vigilanza, ha invero indotto la giurisprudenza, sin dall'epoca della vigenza dell'omologa disciplina a suo tempo introdotta dall'art. 1, comma 1-*quater*, della legge 11 febbraio 1994 n. 109 come aggiunto dall'art. 3 della legge 18 novembre 1998 n. 415, ad affermare che la disposizione che contempla la sanzione dell'incameramento della cauzione provvisoria va interpretata secondo un criterio logico e in relazione alla circostanza che non si deve trattare di una violazione lieve, fermo — altresì — restando che, per il principio di tassatività, la sanzione medesima non può essere emessa al di fuori dei limiti normativamente fissati (*cf.* Cons. Stato, Sez. VI, 9 dicembre 2008 n. 6101).

Sempre in tale precedente contesto, la stessa giurisprudenza ha pure affermato l'inapplicabilità della sanzione dell'incameramento della cauzione provvisoria nei casi in cui il concorrente in buona fede abbia errato in ordine all'interpretazione del bando e della normativa generale ed abbia ritenuto di avere il requisito in realtà carente o contestato (*cf.* Cons. Stato, Sez. VI, 23 giugno 2006 n. 3981).

Ad avviso del Collegio, peraltro, tali petizioni di principio — comunque ermeneuticamente ricavate extra ordinem rispetto ad un'interpretazione letterale del disposto normativo di per sé rispondente a criteri di assoluta automaticità della conseguenza dell'irrogazione della sanzione a fronte del mero dato formale della dichiarazione o documentazione mancante o non veritiera — non consentono alla stazione appaltante di valutare discretivamente, al fine di un possibile incameramento parziale della cauzione da parte della stazione appaltante — la pur ontologicamente diversa fattispecie della dichiarazione o della documentazione che non sono state prodotte rispetto a quella della dichiarazione o della documentazione che sono state prodotte ma che non risultano rispondenti al vero; né consentono di valutare alla medesima stazione appaltante, in via ulteriormente e conseguentemente discreta, il possibile concorso della buona fede del concorrente anche a fronte di disposizioni della *lex specialis* o anche della *lex generalis* non del tutto chiare, ovvero dell'intrinseca gravità del comportamento anche rispetto ai suoi effetti indotti (tempo perso dal seggio di gara per gli adempimenti conseguenti, riconteggi, riverifiche, ecc.).

La possibilità — o, meglio, la necessità — di tale valutazione discrezionale ben riemerge, per contro, nella susseguente (e ancorché conseguente) attività dell'Autorità di Vigilanza, laddove pur dopo l'incameramento della cauzione provvisoria indifferentemente disposto nei riguardi del concorrente che non ha fornito le informazioni e/o la documentazione richieste, ovvero ha fornito informazioni e/o documentazioni false non veritiere — le sanzioni devono essere opportunamente differenziate e irrogate in proporzione della gravità delle fattispecie.

Ad avviso del Collegio, questo stato di cose confligge con i principi di parità di eguaglianza (art. 3 Cost.), nonché di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), posto che in tal modo situazioni ontologicamente dissimili e che verranno necessariamente considerate tali dall'Autorità di Vigilanza nelle susseguenti azioni sanzionatorie di propria competenza, devono per contro essere riguardate allo stesso modo dalle stazioni appaltanti ai fini dell'incameramento della cauzione, senza un'opportuna possibilità di graduazione dell'entità della somma attribuita alle stazioni medesime a titolo di sanzione.

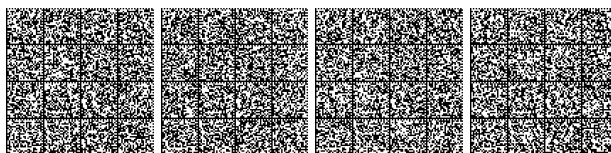
Risulta altrettanto evidente che, per lo stesso motivo di fondo, l'attuale formulazione dell'art. 48, primo comma, seconda parte del d.lgs. n. 163 del 2006 non risponde a quei basilari e irrinunciabili principi generali della ragionevolezza e della proporzionalità che devono in defettibilmente assistere l'essenza delle disposizioni legislative ai fini della loro legittimazione ad essere parte congruente dell'ordinamento giuridico.

Né, da ultimo, va sottaciuto che soprattutto nella presente e ben nota fase di crisi economica risulta comunque iniqua la sopravvivenza nel «sistema» di una disciplina che incida sulla posizione patrimoniale delle imprese partecipanti alle pubbliche gare, ancorché riconosciute responsabili di violazioni delle regole di partecipazione alle gare medesime, mediante prelievi patrimoniali forzosi con i quali si sanzionino in via indifferenziata mancanze oggettivamente valutabili in modo diverso e proporzionale all'intrinseca gravità, del fatto. 5. La questione di legittimità costituzionale, così come innanzi descritta, risulta rilevante ai fini della decisione del merito di causa, posto che da essa non può prescindere al fine di una determinazione dell'entità della sanzione concretamente riferita alla natura della violazione commessa all'attuale ricorrente.

Per quanto attiene alla manifesta infondatezza, ci si richiama a quanto testè riferito al § 4.2. della presente ordinanza.

In relazione a ciò, con ordinanza n. 694 del 14 ottobre 2010 il Collegio ha quindi accolto la domanda cautelare in epigrafe limitatamente al disposto incameramento della cauzione provvisoria, stante il dedotto pregiudizio economico della parte ricorrente, sino all'esito della questione di legittimità costituzionale sollevata ai sensi dell'art. 23 e ss. della legge 11 marzo 1953 n. 87 mediante la presente, contestuale ordinanza in ordine all'art. 48, comma 1, seconda parte del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 nella parte in cui — per l'appunto — contempla in via automatica l'incameramento della cauzione provvisoria da parte delle stazioni appaltanti.

In esito a ciò, il presente giudizio rimane sospeso sino alla definizione della sopradescritta questione di costituzionalità.



P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, primo comma, seconda parte, del d.lgs. n. 12 aprile 2006 n.163 laddove contempla in via automatica l'incameramento della cauzione provvisoria da parte delle stazioni appaltanti per contrasto con gli artt. 97 e 3 Cost., nonché per contrasto con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

Dispone ai sensi dell'art. 23 e ss. della legge 11 marzo 1953 n. 87 l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché Presidente del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2010.

Il Presidente: BOREA

L'estensore: ROCCO

11C0054

N. 21

*Ordinanza del 5 novembre 2010 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di B.B.*

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Applicazione o sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari o comunque con altra meno afflittiva in relazione alle fattispecie di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) - Preclusione - Violazione del principio di ragionevolezza - Parità di trattamento con i delitti, diversamente strutturati, di associazione di stampo mafioso - Lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Violazione del principio della presunzione di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo.

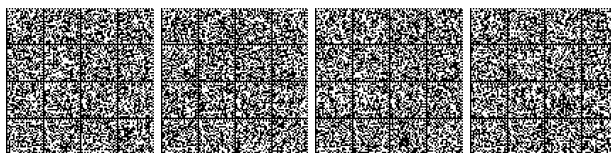
IL TRIBUNALE

Vista la richiesta di revoca o sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere cui è attualmente sottoposto B. B. nata a No nel procedimento sopraindicato formulata dal difensore R. Brizio;

Visto il parere contrario espresso dal P.M.;

OSSERVA

B.B. è attualmente sottoposta alla misura cautelare della custodia in carcere a far data dal 22 aprile 2009 per i reati di cui agli artt. 74 e 73 d.P.R. n. 309/90 commessi a N. e S. dal 2006 fino alla data di esecuzione della misura cautelare.



In particolare all'imputata B. sono attribuite la condotta di partecipe ad un'associazione a delinquere finalizzata all'acquisto ed alla successiva cessione di sostanze stupefacenti, nonché plurimi episodi di acquisto e vendita di stupefacente commessi nell'arco temporale sopra descritto.

Nei confronti dell'imputata è stato celebrato il processo di primo grado con le forme del giudizio abbreviato, all'esito del quale, in data 16 giugno 2010, è stata emessa sentenza di condanna alla pena complessiva di 9 anni di reclusione.

Il difensore chiede la revoca della misura cautelare in corso o la sostituzione con misure cautelari meno afflittive, quali l'obbligo di presentazione alla P.G. o gli arresti domiciliari, ponendo a sostegno dell'intervenuta cessazione o affievolimento del pericolo di reiterazione di reati analoghi plurime circostanze quali l'efficacia deterrente del lungo periodo di detenzione finora patito dall'imputata, la sua incensuratezza, il comportamento sostanzialmente collaborativo tenuto nel corso del processo e l'esigenza di riacciare i rapporti con i figli minori di dieci e nove anni ad oggi in affidamento in forza di provvedimento del Tribunale per i Minorenni, rapporti interrotti dall'inizio della carcerazione preventiva e la cui ripresa è subordinata ad una sua collocazione alternativa al carcere.

Il difensore ha prodotto una dichiarazione di disponibilità ad accogliere la signora B. in regime di arresti domiciliari da parte della responsabile dell'istituto Missionario della Carità sito in M.

Ritiene questo giudice che le argomentazioni difensive poste a sostegno dell'istanza non siano idonee a convincere della cessazione delle esigenze cautelari a carico dell'imputata, anche con specifico riferimento all'art. 74 d.P.R. n. 309/1990, considerata la professionalità dimostrata nella conduzione nella gestione delle attività di spaccio in cui si è estrinsecata l'operatività del sodalizio a cui la stessa ha partecipato, circostanze queste che non consentono, allo stato, di rinunciare ad ogni forma di cautela nei suoi confronti.

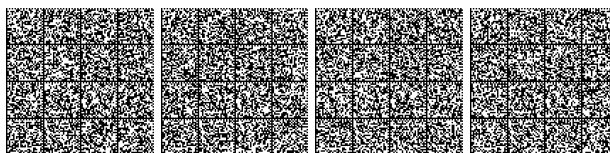
Pertanto, le circostanze evidenziate dal difensore non possono non essere considerate quali elementi da valorizzare positivamente nell'ambito di una valutazione di affievolimento del quadro cautelare, anche in ragione delle peculiarità della vicenda in cui si inseriscono le condotte di reato, che ha visto il vincolo associativo svilupparsi in ambito sostanzialmente familiare in un periodo nel quale quasi tutti gli associati erano anche consumatori di stupefacente: il lungo periodo di carcerazione patito - costituente per la signora B. la prima esperienza detentiva - la comprensione del disvalore delle proprie condotte e l'esigenza da tempo manifestata dalla donna di riprendere a svolgere il proprio ruolo genitoriale attraverso una progressiva ripresa di contatti con i figli minori sono tutti elementi che, valutati unitamente alla comprovata disponibilità di un domicilio idoneo a garantire la lontananza della stessa dagli ambienti criminali in cui sono maturate le condotte in contestazione, inducono a ritenere, allo stato, adeguata a fronteggiare il sussistente pericolo di reiterazione di reati analoghi la misura cautelare degli arresti domiciliari presso l'istituto religioso indicato dal difensore.

Risulta infatti conforme allo spirito delle norme in materia cautelare il fatto che il processo di graduale superamento dei fattori criminogeni e della conseguente pericolosità sociale da parte dell'imputato venga accompagnato da misure cautelari via via attenuate durante le quali si possa verificare la reale intenzione dello stesso di impostare il proprio futuro comportamento nel rispetto della legalità e dei valori tutelati dal nostro ordinamento.

Ciò posto si rileva che la normativa attualmente esistente in materia di criteri di scelta delle misure cautelari non consente, pur in presenza di un giudizio di affievolimento del quadro cautelare, di adottare il provvedimento di sostituzione richiesto dal difensore. L'ostacolo è costituito dalla presunzione assoluta di adeguatezza della sola misura della custodia cautelare in carcere, introdotta dalla recente modifica dell'art. 275, comma 3 c.p.p. operata dall'art. 2, comma 1, lett a) del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 - convertito con legge 23 aprile 2009 n. 45 - applicabile in caso di sussistenza di gravi indizi di colpevolezza in ordine ad una serie molto ampia di reati, individuati attraverso il rinvio ai delitti di cui all'art. 51 commi 3-bis e quater c.p.p. operato dalla norma in questione, tra i quali è compreso quello di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309/90 per cui si procede. La norma stabilisce una presunzione - relativa - di sussistenza di esigenze cautelari («salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari»), in presenza delle quali vi è una presunzione legale assoluta di adeguatezza della sola misura cautelare della custodia in carcere.

Tale ultima disposizione pone, a parere di chi scrive, dubbi di legittimità costituzionale che impongono la sospensione del procedimento e la rimessione degli atti all'esame della Corte costituzionale.

La rilevanza della questione discende oltre che dalle argomentazioni sopra esposte in ordine alla valutazione di attenuazione delle esigenze cautelari che imporrebbero la sostituzione della misura cautelare in corso, anche dalla consolidata e condivisibile interpretazione della giurisprudenza di legittimità secondo cui l'applicabilità della disposizione di cui all'art. 275, terzo comma c.p.p., quale norma di carattere processuale ed in virtù del principio *tempus regit actum*, si estende anche alle misure cautelari da adottare per fatti delittuosi commessi anteriormente alla entrata in vigore della norma stessa (da ultimo Cass. 16 giugno 2008, n. 24433): ciò in ossequio alla distinzione tra norme sostanziali e norme



processuali e per il carattere proprio della materia cautelare, caratterizzata dalla strumentalità rispetto al procedimento di merito, dalla fluidità e conseguente continua modificabilità delle decisioni, perché rivolte alla salvaguardia delle esigenze cautelari, in una visione sempre prognostica e sempre necessariamente aderente allo stato del procedimento.

A parere di chi scrive non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, c.p.p., per violazione degli artt. 3, 13 primo comma e 27 secondo comma della Costituzione.

La norma in questione, nella parte in cui estendeva la presunzione assoluta di adeguatezza della misura di massima afflittività ai reati sessuali, è già stata sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale che, con la pronuncia n. 265 del 2010, (G.U. 28 luglio 2010) ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo e terzo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 600-bis, primo comma, 609-bis e 609-quater del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure».

La sentenza richiamata ha evidenziato la sussistenza di profili di contrasto della normativa in questione con gli artt. 3, 13 primo comma e 27 secondo comma della Costituzione sulla base di un percorso argomentativo che investe i principi cardine in materia di libertà personale e misure cautelari.

Partendo dal presupposto secondo cui i limiti di legittimità costituzionale delle norme in materia di misure cautelari sono espressi dal principio di inviolabilità della libertà personale di cui all'art. 13 primo comma Cost. e dalla presunzione di non colpevolezza, in forza della quale l'imputato non è considerato colpevole finì alla condanna definitiva, la Corte ha osservato che «l'apparente antinomia tra la presunzione di non colpevolezza e l'espressa previsione da parte della stessa carta Costituzionale di una detenzione ante iudicium è in effetti solo apparente: giacché è proprio la prima a segnare, in negativo, i confini di ammissibilità della seconda. Affinché le restrizioni della libertà personale dell'indagato o imputato nel corso del procedimento siano compatibili con la presunzione di non colpevolezza è necessario che esse assumano connotazioni nitidamente differenziate da quelle della pena, irrogabile solo dopo l'accertamento definitivo della responsabilità: e ciò, ancorché si tratti di misure — nella loro specie più gravi — ad essa corrispondenti sul piano del contenuto affluivo. Il principio enunciato dall'art. 27, secondo comma, Cost. rappresenta, in altre parole, uno sbarramento insuperabile ad ogni ipotesi di assimilazione della coercizione processuale penale alla coercizione propria del diritto penale sostanziale, malgrado gli elementi che le accomunano.

Da ciò consegue — come questa Corte ebbe a rilevare sin dalla sentenza n. 64 del 1970 — che l'applicazione delle misure cautelari non può essere legittimata in alcun caso esclusivamente da un giudizio anticipato di colpevolezza, né corrispondere — direttamente o indirettamente — a finalità proprie della sanzione penale, né, ancora e correlativamente, restare indifferente ad un preciso scopo (cosiddetto «vuoto dei fini»). Il legislatore ordinario è infatti tenuto, nella tipizzazione dei casi e dei modi di privazione della libertà, ad individuare — soprattutto all'interno del procedimento e talora anche all'esterno (sentenza n. 1 del 1980) — esigenze diverse da quelle di anticipazione della pena e che debbano essere soddisfatte — entro tempi predeterminati (art. 13, quinto comma, Cost.) — durante il corso del procedimento stesso, tali da giustificare, nel bilanciamento di interessi meritevoli di tutela il temporaneo sacrificio della libertà personale di chi non è stato ancora giudicato colpevole in via definitiva.

Ulteriore indefettibile corollario dei principi costituzionali di riferimento è che la disciplina della materia debba essere ispirata al criterio del «minore sacrificio necessario» (sentenza n. 299 del 2005): la compressione della libertà personale dell'indagato o dell'imputato va contenuta, cioè, entro i limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari riconoscibili nel caso concreto.

Sul versante della «qualità» delle misure, ne consegue che il ricorso alle forme di restrizione più intense — e particolarmente a quella «massima» della custodia carceraria — deve ritenersi consentito solo quando le esigenze processuali o extraprocessuali, cui il trattamento cautelare è servente, non possano essere soddisfatte tramite misure di minore incisività. Questo principio è stato affermato in termini netti anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale, in riferimento alla previsione dell'art. 5, paragrafo 3, della Convenzione, la carcerazione preventiva «deve apparire come la soluzione estrema che si giustifica solamente allorché tutte le altre opzioni disponibili si rivelino insufficienti» (sentenze 2 luglio 2009, Vafiadis contro Grecia, e 8 novembre 2007, Lelièvre contro Belgio). Il criterio del «minore sacrificio necessario» impegna, dunque, in linea di massima, il legislatore, da una parte, a strutturare il sistema cautelare secondo il modello della «pluralità graduata», predisponendo una gamma alternativa di misure, connotate da differenti gradi di incidenza sulla libertà personale; dall'altra, a prefigurare meccanismi «individualizzati» di selezione del trattamento cautelare, parametrati sulle esigenze configurabili nelle singole fattispecie concrete.



Accanto al principio del «sacrificio minimo necessario», la Corte ha individuato quale tratto saliente della materia relativa alle misure cautelari l'assenza di presunzioni o automatismi, in quanto contrastanti con la necessità di realizzare una «piena individualizzazione» della coercizione cautelare basata sulla valutazione del caso concreto, alla stregua dei principi di adeguatezza, proporzionalità e minor sacrificio.

È in tale cornice che si inserisce la disciplina prevista dall'art. 275, terzo comma c.p.p., che, per taluni delitti analiticamente elencati, opera una duplice presunzione: la prima, a carattere relativo, riguarda la sussistenza di esigenze cautelari in assenza di prova della loro assenza; la seconda incide sulla scelta della misura cautelare adeguata a fronteggiare tali esigenze, scelta che viene sottratta all'apprezzamento del giudice ed affidata ad una valutazione legale e precostituita, svincolata dal caso concreto.

La Corte rammenta che tale disciplina, derogatoria rispetto ai principi generali sopra ricordati, non era originariamente presente nell'impianto codicistico, ma è stata via via inserita attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza: in un primo tempo era stata introdotta la deroga con riferimento ai reati di criminalità mafiosa ed altri gravi reati, deroga poi successivamente limitata ai soli reati di cui all'art. 416-bis c.p. o commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis c.p. o al fine di agevolare le associazioni previste da tale articolo.

Il vaglio costituzionale della norma novellata, effettuato dalla Corte con l'ordinanza n.450 del 1995, aveva consentito di delineare le condizioni di compatibilità della disciplina derogatrice rispetto ai principi generali sopra enunciati. I giudici avevano escluso che, in relazione ai «reati di mafia» tale presunzione violasse gli artt. 3, 13 primo comma e 27 della Costituzione osservando che la scelta di affidare al giudice la valutazione circa l'adeguatezza delle misure cautelare, non è scelta indefettibile, «potendo essere effettuata in termini generali dal legislatore, purché nel rispetto del limite della ragionevolezza e del corretto bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti». Secondo la Corte la non irragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa era resa manifesta dalla «delimitazione della norma all'area dei delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso (...) atteso il coefficiente di pericolosità per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva che agli illeciti di quel genere è connaturato» (Ordinanza Corte Cost. n. 450/1995).

Tale valutazione era stata condivisa dalla Corte di Strasburgo che – pronunciando su un ricorso volto a denunciare l'irragionevole durata della custodia cautelare in carcere applicata ad un indagato per il delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen. e la conseguente violazione dell'art. 5, paragrafo 3, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo – aveva ritenuto la disciplina in esame giustificabile alla luce «della natura specifica del fenomeno della criminalità organizzata e soprattutto di quella di stampo mafioso», segnatamente in considerazione del fatto che la carcerazione provvisoria delle persone accusate del delitto in questione «tende a tagliare i legami esistenti tra le persone interessate e il loro ambito criminale di origine, al fine di minimizzare il rischio che esse mantengano contatti personali con le strutture delle organizzazioni criminali e possano commettere nel frattempo delitti» (sentenza 6.11.2003 Pantano contro Italia).

La normativa introdotta dal D.L. 23 febbraio 2009 n.11 del 2009 compie, secondo i giudici della Corte costituzionale, un «salto di qualità a ritroso» rispetto alla novella del 1995 in quanto «riespande l'ambito di applicazione della disciplina eccezionale ai procedimenti aventi ad oggetto numerosi altri reati, individuati in parte mediante diretto richiamo agli articoli di legge che descrivono le relative fattispecie e per il resto tramite rinvio «mediato» alle norme processuali di cui all'art. 51, commi 3-bis e 3-quater, cod. proc. pen.», facendo ricadere nell'operatività della norma di cui all'art. 275 comma III c.p.p. «fattispecie penali eterogenee, poste a tutela di differenti beni giuridici assai diversamente strutturate e con trattamenti sanzionatori anche notevolmente differenziati.».

La Corte costituzionale, chiamata a valutare la legittimità di tale deroga in relazione ad una specifica categoria di reati (i reati sessuali) introdotta con la novella legislativa, ha ribadito e definitivamente cristallizzato il principio secondo cui «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*» e ha definito in positivo il contenuto del principio di ragionevolezza nella materia in questione affermando che, «l'irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia «agevole» formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa».

Quindi ha spiegato i motivi per i quali tale generalizzazione sia possibile con riferimento ai reati di mafia in senso stretto, ribadendo le peculiarità della struttura dei delitti di mafia e delle relative connotazioni criminologiche nel senso che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza



intimidatrice - peculiarità che consentono di enucleare la regola di esperienza di carattere generale secondo la quale soltanto la misura cautelare di massima afflittività può essere ritenuta idonea a fronteggiare le esigenze cautelari ed in particolare la necessità di recidere i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità.

È proprio partendo dal raffronto con tali caratteristiche strutturali che la Corte è giunta ad una differente conclusione per i delitti sessuali che, pur odiosi e riprovevoli, sono governati da una regola di esperienza diversa, ossia quella secondo la quale i fatti concreti riferibili a tali fattispecie, sono molteplici, ricomprendono condotte nettamente differenti quanto a modalità lesive del bene protetto e possono essere caratterizzati dal fatto di essere commessi all'interno di specifici contesti: presentano dunque disvalori differenziabili, ma soprattutto possono proporre esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte con diverse misure.

Le pronunce della Corte sopra analizzate consentono di enucleare precisi limiti rispetto ai quali misurare la costituzionalità della disciplina derogatoria prevista dall'art. 275 comma III c.p.p. con riferimento ai reati introdotti dal D.L. del 2009 e, per ciò che qui interessa, al reato di cui all'art. 74 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90.

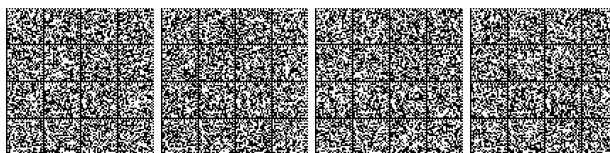
Si tratta di limiti negativi, che derivano dall'operatività del principio di non colpevolezza, a per cui la deroga non può essere giustificata né dalla gravità astratta del reato - rilevante nel giudizio di determinazione della pena, ma non idonea a fungere da elemento preclusivo ai fini della verifica della sussistenza di misure cautelari - né dalla necessità di eliminare o ridurre l'allarme sociale cagionato dal reato, che è funzione istituzionale della pena perché presuppone la certezza circa il responsabile della persona che tale allarme ha provocato.

Ma vi sono anche limiti positivi costituiti dal rispetto del principio di ragionevolezza posto alla base del giudizio di bilanciamento degli interessi tutelati dall'ordinamento, che viene declinato dalla Corte nel senso di ragionevole possibilità, in relazione a specifiche fattispecie criminose, di enucleare regole di esperienza di carattere generale che consentano di formulare a priori una valutazione di adeguatezza della sola misura cautelare carceraria ed escludere, al contempo, la ragionevole possibilità di ipotizzare accadimenti contrari a quelli considerati dalla regola di esperienza: si tratta di una "prova di resistenza" da effettuarsi sulla base delle caratteristiche strutturali delle fattispecie criminose prese in considerazione e che la Corte ha affrontato e superato con riferimento ai delitti di mafia.

Il delitto di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309/90 è una figura speciale del delitto di associazione a delinquere che si differenzia da questo solo per la specificità del programma criminoso, costituito dalla commissione di più delitti tra quelli previsti dall'art. 73 d.P.R. n. 309/90. Le caratteristiche strutturali di tale figura criminosa, per il resto, non divergono da quelle proprie del reato associativo comune, come è agevole desumere dalle plurime e concordanti pronunce della Suprema Corte che ne hanno delineato i tratti distintivi sottolineando come gli elementi essenziali siano costituiti dal carattere indeterminato del programma criminoso e dalla permanenza della struttura, non essendo necessario un accordo consacrato in atti di costituzione, statuto, regolamento, iniziazione o in altre manifestazioni di formale adesione, né una vera e propria organizzazione con gerarchie interne e distribuzione di specifiche cariche e compiti, ma essendo sufficiente una generica forma organizzativa, sia pure imperfetta e rudimentale, deducibile dalla predisposizione di mezzi, anche semplici ed elementari, per il perseguimento del fine comune.

Si tratta, dunque, di una fattispecie aperta nella quale, come insegna l'esperienza, ricadono una molteplicità e varietà di fenomeni criminali, anche molto differenti l'uno dall'altro, che vanno dal sodalizio operante a livello internazionale con ramificazioni in più Stati, strutturato secondo una vera e propria struttura imprenditoriale che controlla anche la produzione oltre che l'immissione dello stupefacente, a fenomeni intermedi di gruppi attivi in parti più o meno estese del territorio, che operano in regime di monopolio, in collegamento con canali di fornitura estranei al sodalizio, fino ad arrivare a gruppi radicati in ambiti locali molto ristretti, con organizzazione assai rudimentale (spesso limitata al possesso di autovetture o telefoni cellulari), ma comunque caratterizzati dalla c.d. *affectio societatis* che costituisce il nucleo essenziale del reato associativo comune, così come di quello di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309/90. La Corte di Cassazione ha ravvisato l'associazione per delinquere anche nel vincolo che accomuna, in maniera durevole, il fornitore della droga ed i venditori che la ricevono per immetterla nel consumo al minuto, non ritenendo di ostacolo alla costituzione del rapporto associativo la diversità degli scopi personali e la differente utilità che i singoli si propongono di ricavare, sempre che vi sia da parte di tutti la consapevolezza di operare nell'ambito di un'unica associazione e di contribuire con i ripetuti apporti alla realizzazione del fine comune di trarre profitto dal commercio della droga (Cass., Sez. 7 agosto 1996, Timpani).

La stessa norma incriminatrice mostra di considerare la molteplicità di forme di manifestazione di tale reato e la diversa rilevanza delle stesse sul piano della lesione degli interessi tutelati laddove, al comma VI, prevede l'ipotesi specifica dell'associazione costituita per commettere i fatti descritti dal comma V dell'art. 73, d.P.R. n. 309/90, con un rinvio alle sanzioni previste dall'art. 416 primo e secondo comma c.p.



Appaiono quindi evidenti le differenze strutturali tra tali fattispecie e quelle proprie dei reati di mafia che giustificano, a giudizio della Corte costituzionale, la presunzione assoluta di cui all'art. 275 comma III c.p.p.: i reati previsti dall'art. 74 d.P.R. n. 309/90 non sono necessariamente connotati da forte radicamento del territorio, da fitti collegamenti personali o da particolare forza intimidatrice. Difettano soprattutto le peculiarità dell'associazione mafiosa, peculiarità storiche e sociologiche prima ancora che giuridiche, che consistono nell'adesione, senza possibilità di recesso, ad un sistema illegale parallelo a quello dello Stato, consolidato nel tempo e preesistente nella sua struttura essenziale rispetto ai singoli fenomeni associativi, basato su regole proprie ed alternative a quelle democratiche e che, attraverso attività criminose che coinvolgono i più svariati settori della vita pubblica e privata, mira ad interferire con le istituzioni per assicurarsi potere e stabilità. Sono queste le caratteristiche che rendono possibile, per i reati di mafia, enucleare una regola generale di esperienza secondo la quale soltanto la custodia cautelare in carcere è strumento idoneo a preservare le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva che simili reati mettono a rischio.

Tale generalizzazione non appare possibile per i reati di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309/90 per i quali, invece, si possono ragionevolmente ipotizzare situazioni di gravità e complessità differenziata, che incidono in maniera nettamente differente sul bene giuridico tutelato costituito dall'ordine pubblico; situazioni che, sotto il profilo cautelare, possono essere fronteggiate anche con misure cautelari diverse, in una valutazione che tenga conto di plurimi elementi, anche sopravvenuti rispetto al momento applicativo della misura, quali ad esempio l'allentarsi dei legami tra gli associati in ragione di prolungate detenzioni, o il superamento di condizioni personali, quali lo stato di tossicodipendenza, che talvolta favoriscono la creazione di gruppi criminali dediti allo spaccio.

Accadimenti, questi, che non sono invece ragionevolmente ipotizzabili per i reati di mafia che, secondo una regola generale di esperienza, presuppongono un patto inscindibile tra gli associati che resiste agli ostacoli costituiti dalle vicende giudiziarie e che presuppone una radicale scelta di vita alternativa alla legalità.

Una regola generalizzata di esperienza che giustifichi la presunzione di adeguatezza di cui all'art. 275 comma III c.p.p. con riferimento ai reati di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309/90 non si può neppure trarre dal carattere di reato associativo che li accomuna a quelli di mafia. Diversamente non si giustificerebbe l'esclusione dal novero dei reati introdotti dalla novella del 2009 dei reati associativi comuni in relazione ai quali tale presunzione non opera (fatta eccezione per ipotesi prevista dal comma VI dell'art. 416 c.p.) Non è, dunque, su tale elemento strutturale che può fondarsi una giustificazione della disciplina derogatoria.

Né si possono operare generalizzazioni in ragione della natura dei reati-scopo propri dell'associazione di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309/90 e della tutela particolarmente rigorosa approntata dal legislatore al bene della salute pubblica messo a repentaglio da un fenomeno oramai capillare come quello dello spaccio di stupefacente, posto che, come ricordato dalla Corte Costituzionale, la gravità astratta del reato, sia in rapporto alla misura della pena, sia alla natura dell'interesse tutelato non può costituire una preclusione ai fini della verifica del grado delle esigenze cautelari e della scelta della misura più idonea a fronteggiarle, rilevando invece ai fini della commisurazione della sanzione o dell'esclusione o limitazione di benefici o riti premiali - quali ad esempio l'accesso al c.d. patteggiamento allargato o la concessione dell'indulto ai sensi dell'art. 1, comma 11, lett. b) legge n. 241/2006 - istituti che attengono alla fase del giudizio di colpevolezza e che esulano dalla materia cautelare.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte ritiene questo giudice che la norma di cui all'art. 275 comma III c.p.p. contrasti con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto appare irragionevole l'estensione della presunzione di adeguatezza della sola misura cautelare carceraria ai reati di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309/90, traducendosi nella previsione di un uguale trattamento di situazioni differenti tra loro senza che vi siano fondate ragioni per impedire la "piena individualizzazione" della coercizione cautelare.

Di conseguenza la norma lede il principio di inviolabilità della libertà personale tutelato dall'art. 13 Costituzione perché impone il massimo sacrificio di tale bene primario all'esito di un giudizio di bilanciamento di interessi non corretto, in quanto non rispettoso del principio di ragionevolezza.

La norma contrasta, infine, con la presunzione di non colpevolezza prevista dall'art. 27 comma II della Costituzione perché, vanificando il principio di adeguatezza in difetto di una *ratio* collegata alla struttura della fattispecie criminose di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309/90, affida al regime cautelare funzioni proprie della sanzione penale che, per essere inflitta, richiede un giudizio definitivo di responsabilità.

Per questi motivi si impone la rimessione della questione alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del procedimento ed immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



P.Q.M.

Visti gli artt. 299 c.p.p., 1 legge cost. 9 febbraio 1948, 23 legge 11 marzo 1953 n. 87,

Solleva d'ufficio questione di illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma terzo, c.p.p. così come modificato dal decreto-legge 23 febbraio 2009 n. 11, convertito con legge 23 aprile 2009 n. 45, nella parte in cui non consente l'applicazione o la sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari o comunque con altra meno affittiva in relazione alle fattispecie di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309/90 per violazione degli artt. 3, 13 comma 1 e 27 secondo comma della Costituzione;

Sospende il procedimento in corso;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione della presente ordinanza alla parti del procedimento;

Ordina altresì la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai presidenti di Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti conseguenti.

Torino, addì 4 novembre 2010

Il Giudice: GALLO

11C0055

N. 22

Ordinanza del 12 novembre 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna sul ricorso proposto da Coeba Di Bogo Antonio e C. s.n.c. contro Regione Sardegna ed altre

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale - Sistema di qualificazione regionale mediante certificazione di organismo regionale alternativo a quello statale mediante certificazione delle S.O.A. - Violazione del principio di tutela della concorrenza - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 411 del 2008.

- Legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

Appalti pubblici - Codice degli appalti pubblici - Imposizione, anche per i lavori pubblici regionali, di un sistema unico privatistico di certificazione e qualificazione delle imprese, anziché di un sistema pubblico parallelo regionale (attuativo e non sostitutivo) - Violazione del principio di competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di lavori pubblici di interesse regionale - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 45 del 2010 e 221 del 2010.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 40, comma 3.
- Statuto della Regione Sardegna, art. 3, comma secondo, lett. e).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 378 del 2010, proposto da:

Coeba di Bogo Antonio e C Snc, rappresentato e difeso dagli avv. Mauro Barberio, Stefano Porcu, con domicilio eletto presso il loro studio in Cagliari, via Garibaldi n. 105;

Contro:

Regione Sardegna, rappresentata e difesa dagli avv. Roberto Murrone, Mattia Pani, con domicilio eletto presso Ufficio Legale Regione Sarda in Cagliari, viale Trento n. 69;



Unione comuni Parteolla e Basso Campidano, rappresentata e difesa dall'avv. Roberto Uras, con domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via Torino n. 3;

Nei confronti di Impresa Individuale Manca Caterina, rappresentata e difesa dagli avv. Daniela Piras, Sergio Segneri, con domicilio eletto presso il loro studio in Cagliari, via Sonnino n. 84;

Per l'annullamento:

della determinazione del Responsabile del Settore Ambiente, LL.PP. e Informatica dell'Unione dei Comuni del Parteolla e Basso Campidano n. 38 in data 9 marzo 2010, non conosciuta né altrimenti comunicata (aggiudicazione definitiva a Manca Caterina);

della determinazione del Responsabile del Settore Ambiente, LL.PP. e Informatica n. 37 in data 5 marzo 2010, non conosciuta né altrimenti comunicata (sospensione in autotutela della precedente determinazione n. 24 del 22 febbraio 2010 con la quale erano stati approvati i verbali delle operazioni di gara, con aggiudicazione definitiva in favore di Coeba);

del verbale di gara n. 3 (aggiudicazione provvisoria a Manca Caterina);

del verbale di gara n. 2 (aggiudicazione provvisoria a Coeba);

del verbale di gara n. 1 (prima analisi della documentazione degli 84 partecipanti alla gara);

della determinazione del Responsabile del Settore Ambiente, LL.PP. e Informatica n. 24 del 22 febbraio 2010 (aggiudicazione definitiva in favore di COEBA);

della determinazione del Responsabile del Settore Ambiente, LL.PP. e Informatica n. 152 in data 24 novembre 2009 di indizione della gara, non conosciuta né altrimenti comunicata;

del bando/avviso di gara a procedura aperta per l'affidamento di lavori di realizzazione del progetto pilota «un segno urbano nel paesaggio»;

della nota prot. 4316 in data 28 aprile 2010 a firma del Responsabile del Settore Ambiente, LL.PP. e Informatica in risposta al legale della ricorrente, in riferimento al sussistente dovere per l'Unione dei Comuni di applicare le disposizioni regionali contenute nella L.R. n. 14/2002 (come confermato con delibera G.R. n. 3/8 del 16 gennaio 2009); tutti i provvedimenti gravati vengono impugnati nella parte in cui consentono o hanno permesso illegittimamente la partecipazione alla gara di soggetti accreditati dalla sola qualificazione regionale A.R.A. invece che consentire la partecipazione alle sole imprese qualificate mediante il sistema unico di qualificazione nazionale S.O.A.;

per l'annullamento, ove occorra, della deliberazione n. 3/8 del 16 gennaio 2009 della Giunta della Regione Sardegna e per l'inefficacia e/o l'annullamento del contratto d'appalto eventualmente stipulato tra Amministrazione resistente e controinteressata;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Sardegna, dell'Unione Comuni «Parteolla e Basso Campidano» e dell'Impresa Individuale Manca Caterina;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

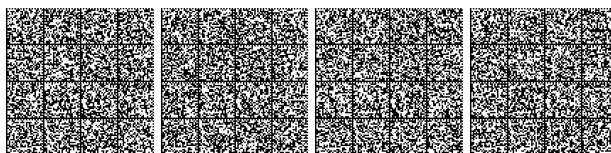
Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2010 il Consigliere dott. Grazia Flairn e uditi per le parti i difensori avv. ti Barberio, Murroni, Uras, Segneri e Piras;

La Corte costituzionale con sentenza n. 411 del 17 dicembre 2008 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale (oltre che di molti altri) anche dell'art. 24 della L.R. sarda 7 agosto 2007, n. 5, recante «Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto» (sulla base di una impugnazione in via principale del Governo).

In particolare il comma 1 dell'art. 24 rubricato «Qualificazione negli appalti» prevedeva che:

«I soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici che si svolgono nel territorio regionale devono essere qualificati ai sensi della legge regionale n. 14 del 2002, e successive modifiche, o, in alternativa, ai sensi della normativa statale in materia, norme alle quali espressamente si rinvia; pertanto le stazioni appaltanti opere pubbliche da eseguire nell'ambito del territorio regionale, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, devono ammettere agli appalti di tali opere sia imprese aventi la sola iscrizione all'albo regionale degli appaltatori di opere pubbliche, sia imprese in possesso della sola attestazione rilasciata dalle SOA.».



La pronunzia di incostituzionalità si basa, in estrema sintesi, sulla considerazione di fondo che le norme regionali censurate sono costituzionalmente illegittime, poiché, in contrasto con l'art. 3, lettera e), dello Statuto, in quanto delineano una «disciplina difforme da quella nazionale, alla quale avrebbero dovuto adeguarsi», conformandosi all'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, in materie (tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile) «riservate alla legislazione statale».

In particolare la Corte ha ritenuto che:

«La Regione Sardegna, con le norme impugnate, ha legiferato in ambiti già espressamente ricondotti, da questa Corte, per un verso, alla materia della “tutela della concorrenza”, per altro verso, alla materia dell’“ordinamento civile”, dettando una disciplina difforme rispetto a quella stabilita dal legislatore statale con il d.lgs. n. 163 del 2006, nell'esercizio delle proprie competenze esclusive, senza adempiere all'obbligo di adeguamento.

Infatti, un primo gruppo delle norme regionali impugnate incide sulle procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, sulle procedure di affidamento nonché sui criteri di aggiudicazione, ambiti compresi nella materia della tutela della concorrenza, anche con una evidente alterazione delle relative regole operanti nel settore degli appalti pubblici. Esse, in particolare, intervengono in tema di: progettazione e tipologie progettuali (art. 9), con l'individuazione di differenti criteri di svolgimento dell'attività, lesivi della competitività e della libera circolazione degli operatori economici; criteri di affidamento degli incarichi di progettazione e direzione dei lavori, in particolare mediante la previsione di soglie e modalità diverse (art. 11 commi da 12 a 16); validazione dei progetti, in specie attraverso l'ampliamento dell'area accessibile ai validatori non qualificati dall'accreditamento ed il restringimento dell'area riservata ai validatori accreditati (art. 13, commi 3, 4 e 10); individuazione di differenti criteri di aggiudicazione per l'affidamento di lavori pubblici con corrispettivo mediante cessione di beni pubblici nonché di criteri di espletamento della gara (art. 16, comma 12); giustificazioni a corredo dell'offerta, in specie mediante la delimitazione dell'obbligo di presentazione delle stesse nei soli casi di offerte anormalmente basse (art. 20, comma 5); ricorso alla procedura semplificata di gara, in specie con l'ampliamento delle relative ipotesi (art. 21, comma 1); pubblicazione dei bandi di gara, in specie con la esclusione della previsione della pubblicazione dei bandi nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana in favore della pubblicazione dei medesimi sui siti internet della Regione, nonché con la introduzione di forme di pubblicità, attenuata in relazione a bandi inerenti ad appalti di lavori pubblici di valore ridotto (art. 22, commi 2, 14, 17 e 18); “qualificazione regionale degli esecutori di lavori pubblici” ed individuazione di criteri autonomi di ammissione alla gara (artt. 24 e 30, comma 3); disciplina delle cause di esclusione dalle gare, con l'introduzione di ulteriori ipotesi fra le quali quella della mancata effettuazione del sopralluogo secondo le modalità fissate dalla stazione appaltante (art. 26, comma 2); riconoscimento del diritto di prelazione del promotore rispetto al vincitore della gara (art. 35, comma 2, e 36); individuazione di ipotesi peculiari di ricorso alla trattativa privata con e senza pubblicazione di bando (artt. 38, comma 1, e 39, commi 1 e 3); identificazione di nuove ipotesi di ricorso alle spese in economia (artt. 40 e 41); determinazione di propri criteri di affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura (art. 46, commi 4 e 7); individuazione delle garanzie ed assicurazioni a corredo dell'offerta (art. 54, commi 1, 2, 8, 9, 10, e 11).».

Tutte le impugnate norme regionali della L.R. n. 5/2007 sono state dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 3, lettera e), dello Statuto, in quanto stabiliscono una disciplina difforme da quella nazionale, alla quale avrebbero dovuto adeguarsi alla stregua dell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, in materie (tutela della concorrenza e ordinamento civile) estranee alla competenza legislativa regionale e riservate viceversa allo Stato.

Pertanto, in epoca successiva, la Corte ha ritenuto, nell'ambito di controversie sorte e connesse proprio a questioni poste in relazione alla materia «lavori pubblici di interesse regionale» da Regioni Speciali (competenza legislativa presente negli Statuti di autonomia speciale di Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino Alto Adige - sentenze n. 45 e n. 221-2010), di delineare le linee fondamentali del riparto delle competenze legislative nel settore degli appalti pubblici tra Stato ed enti ad autonomia differenziata, attribuendo consistente rilievo e spazio di operatività per il legislatore regionale speciale quando questo sia dotato di specifica competenza legislativa esclusiva (riconoscendo la sussistenza di spazi di autonomia legislativa, con peculiarità regionali).

La Corte ha chiarito che, in relazione alla disciplina dei contatti di appalto che incidono nel territorio della Regione, la legislazione regionale non è certo libera di esplicarsi senza alcun vincolo, in quanto debbono trovare applicazione le (sole) «disposizioni di principio» contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

La potestà legislativa primaria regionale deve essere esercitata (come riporta l'art. 3 Statuto Sardegna) «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».



La Corte ha quindi ritenuto che, in questa prospettiva, vengono in rilievo, in primo luogo, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici, che costituiscono «diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo». In tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente livello di tutela assicurato dalla normativa statale.

In secondo luogo, il legislatore regionale deve osservare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi soprattutto alla fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza.

Ma non tutta la disciplina deve però imporsi, secondo la Corte, come necessariamente «uniforme» tra Stato e Regioni speciali, ben potendo individuarsi un ambito di caratterizzazione peculiare, se non lesivo dei suddetti principi.

Si tratta dunque di «vagliare» quali spazi possono essere «occupati» dai legislatori regionali speciali con le proprie peculiari discipline, inerenti i lavori pubblici di interesse regionale.

La questione scaturita dalla controversa in esame concerne il «sistema di qualificazione» delle imprese che partecipano agli appalti di lavori pubblici di interesse regionale ed in particolare alla creazione di un Albo Appaltatori Regionali (ARA), da parte della Regione Sardegna, con disciplina e gestione «propria».

Trattasi di un «registro/elenco pubblico» gestito dall'autorità regionale, secondo i criteri definiti nella L.R. n. 14/2002, con certificazione a valenza triennale, a costo sostanzialmente zero per gli iscritti (vi risultano attualmente iscritte circa 700 imprese), senza preclusione (in quanto possono essere iscritte tutte le imprese, anche extraterritoriali) e che consente la partecipazione alle gare di interesse regionale.

Occorre quindi analizzare e verificare se in materia di «qualificazione» delle imprese, per i lavori pubblici regionali, vi sia una «esclusiva» statale («attratta» dal principio di tutela della concorrenza) o possa invece ipotizzarsi anche un parallelo potere concorrente (ancorato alla potestà esclusiva di cui all'art. 3 dello Statuto sardo) con ammissibile istituzione di un «elenco pubblico di certificazione» disciplinato in tutti i suoi elementi strutturali e funzionali (come è quello contemplato dalla L.R. n. 14/2002 della Sardegna).

A) *Disciplina comunitaria.*

È opportuno partire dalla direttiva comunitaria 18/2004 (al fine di verificare in via preventiva se sussista un «limite» diretto di fonte comunitaria. La direttiva pone, in materia, un criterio ampio e pluralistico con facoltà, per gli Stati membri, di optare per una rosa di soluzioni (non necessariamente alternative fra loro).

La direttiva comunitaria 18/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al «coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi» stabilisce al punto 45 che:

«La presente direttiva prevede la possibilità per gli Stati membri di istituire “elenchi ufficiali di imprenditori, di fornitori o di prestatori di servizi o una certificazione da parte di organismi pubblici o privati”, nonché gli effetti di una siffatta iscrizione o di un siffatto certificato nel quadro di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici in un altro Stato membro. Per quanto riguarda l'elenco ufficiale di operatori economici riconosciuti, si deve tener conto della giurisprudenza della Corte di giustizia nel caso in cui un operatore economico facente parte di un gruppo si avvale della capacità economica, finanziaria o tecnica di altre società del gruppo a sostegno della sua domanda di iscrizione. In tal caso spetta all'operatore economico comprovare che disporrà effettivamente di detti mezzi durante tutta la durata di validità dell'iscrizione. Ai fini di detta iscrizione, uno Stato membro può quindi determinare livelli di esigenze da raggiungere ed in particolare, ad esempio, allorquando detto operatore si avvale della capacità finanziaria di un'altra società del gruppo, l'impegno, se necessario solidale, di quest'ultima società».

L'art. 52 della direttiva, rubricato «Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato» stabilisce, nel dettaglio, che:

«1. Gli Stati membri “possono instaurare elenchi ufficiali di imprenditori, di fornitori, o di prestatori di servizi riconosciuti oppure una certificazione da parte di organismi pubblici o privati”.

Gli Stati membri adeguano le condizioni di iscrizione su tali elenchi nonché quelle del rilascio di certificati da parte degli organismi di certificazione all'art. 45, paragrafo 1 e paragrafo 2, lettere da a) a d), e g), all'art. 46, all'art. 47, paragrafi 1, 4, e 5, all'art. 48, paragrafi 1, 2, 5 e 6, e agli articoli 49 e, se del caso, 50.

Gli Stati membri le adeguano parimenti all'art. 47, paragrafo 2 e all'art. 48, paragrafo 3, per le domande di iscrizione o di certificazione presentate da operatori economici facenti parte di un gruppo che dispongono di mezzi forniti dalle altre società del gruppo. Detti operatori devono in tal caso dimostrare all'autorità che stabilisce l'elenco ufficiale



o all'organismo di certificazione che disporranno di tali mezzi per tutta la durata di validità del certificato che attesta la loro iscrizione all'elenco o del certificato rilasciato dall'organismo di certificazione e che tali società continueranno a soddisfare, durante detta durata, i requisiti in materia di selezione qualitativa previsti agli articoli di cui al secondo comma di cui gli operatori si avvalgono ai fini della loro iscrizione.

2. Gli operatori economici iscritti in elenchi ufficiali o aventi un certificato possono, in occasione di ogni appalto, presentare alle amministrazioni aggiudicatrici "un certificato di iscrizione rilasciato dalla competente autorità, o il certificato rilasciato dall'organismo di certificazione competente". Tali certificati indicano le referenze che hanno permesso l'iscrizione nell'elenco o/la certificazione nonché la relativa classificazione.

3. "L'iscrizione in un elenco ufficiale, certificata dalle autorità competenti o il certificato rilasciato dall'organismo di certificazione", costituisce per le amministrazioni aggiudicatrici degli altri Stati membri una presunzione di idoneità ai soli fini dell'art. 45, paragrafo 1 e paragrafo 2, lettere da a) a d) e g), dell'art. 46, dell'art. 47, paragrafo 1, lettere b) e c), e dell'art. 48, paragrafo 2, lettere b)ii), b), e), g) e h) per gli imprenditori, paragrafo 2, lettere b)ii), b), c) d) e j) per i fornitori e paragrafo 2, lettere c)ii) e da c) a i) per i prestatori di servizi.

4. I dati risultanti dall'iscrizione negli elenchi ufficiali o dalla certificazione non possono essere contestati senza giustificazione. Per quanto riguarda il pagamento dei contributi assistenziali e previdenziali e il pagamento delle imposte e tasse, per ogni appalto, può essere richiesta un'attestazione supplementare ad ogni operatore economico.

Le amministrazioni aggiudicatrici degli altri Stati membri applicano il paragrafo 3 e il primo comma del presente paragrafo soltanto agli operatori economici stabiliti nello Stato membro che ha redatto l'albo ufficiale.

5. Per "l'iscrizione degli operatori economici degli altri Stati membri in un elenco ufficiale, o per la loro certificazione da parte degli organismi" di cui al paragrafo 1, non si possono esigere prove e dichiarazioni non richieste agli operatori economici nazionali e, in ogni caso, non previste dagli articoli da 45 a 49 e, se del caso, dall'art. 50.

Tuttavia siffatta iscrizione o certificazione non può essere imposta agli operatori economici degli altri Stati membri in vista della loro partecipazione a un appalto pubblico. Le amministrazioni aggiudicatrici riconoscono i certificati equivalenti degli organismi stabiliti in altri Stati membri, e accettano anche altri mezzi di prova equivalenti.

6. Gli operatori economici possono chiedere in qualsiasi momento la loro iscrizione in un elenco ufficiale o il rilascio del certificato. Essi devono essere informati entro un termine ragionevolmente breve della decisione dell'autorità che stabilisce l'elenco o dell'organismo di certificazione competente.

7. Gli organismi di certificazione di cui al paragrafo 1 sono organismi che rispondono alle norme europee in materia di certificazione.

8. Gli Stati membri che hanno elenchi ufficiali o organismi di certificazione di cui al paragrafo 1 comunicano alla Commissione e agli altri Stati membri l'indirizzo dell'organismo presso il quale le domande possono essere presentate».

In sostanza, a livello comunitario, è stata prevista una triplice facoltà (per lo Stato membro):

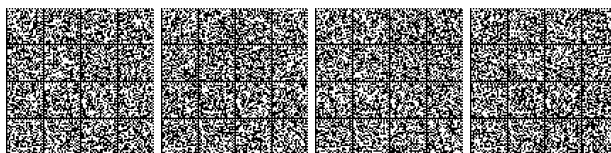
- a) di istituire «elenchi ufficiali» (pubblici) di imprenditori, di fornitori o di prestatori di servizi;
- b) di istituire una «certificazione» da parte di organismi «pubblici»;
- c) di istituire una «certificazione» da parte di organismi «privati».

B) Disciplina nazionale.

Il legislatore italiano, con l'art. 40, terzo comma del Codice contratti 163/2006 (e relative norme presupposte), ha optato per la terza soluzione (SOA), stabilendo che:

«Il sistema di qualificazione è attuato da "organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall'Autorità". L'attività di attestazione è esercitata nel rispetto del principio di indipendenza di giudizio, garantendo l'assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori. Le SOA nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. In caso di false attestazioni dalle stesse rilasciate si applicano gli artt. 476 e 479 del codice penale. Prima del rilascio delle attestazioni, le SOA verificano tutti i requisiti dell'impresa richiedente. Agli organismi di attestazione è demandato il compito di attestare l'esistenza nei soggetti qualificati di:

a) certificazione di sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 e alla vigente normativa nazionale, rilasciata da soggetti accreditati ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000;



b) requisiti di ordine generale nonché tecnico-organizzativi ed economico-finanziari conformi alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione. Tra i requisiti tecnico organizzativi rientrano i certificati rilasciati alle imprese, esecutrici dei lavori pubblici da parte delle stazioni appaltanti. Gli organismi di attestazione acquisiscono detti certificati unicamente dall'Osservatorio, cui sono trasmessi, in copia, dalle stazioni appaltanti.».

Il regolamento d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 (Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m.) disciplina, nello specifico, il sistema di qualificazione nazionale nonché le autorizzazioni agli «organismi di attestazione» (SOA: società, organismi di attestazione).

In particolare il comma 2 dell'art. 1 stabilisce che «La qualificazione è obbligatoria per chiunque esegua i lavori pubblici affidati dai soggetti di cui all'art. 2, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, dalle regioni anche a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e Bolzano, di importo superiore a 150.000 euro».

Il seguente quarto comma dell'art. 1 stabilisce che «Le stazioni appaltanti non possono richiedere ai concorrenti la dimostrazione della qualificazione con modalità, procedure e contenuti diversi da quelli previsti dal presente titolo, nonché dai titoli III e IV».

Pertanto va fin d'ora segnalato che, in relazione a questo d.P.R., la Corte costituzionale (su ricorso per conflitto di attribuzione sollevato da Valle d'Aosta, Regione Emilia-Romagna, Provincia Autonoma di Trento e di Bolzano) ha già avuto modo di chiarire, con sentenza 1º ottobre 2003, n. 302, che «non spetta allo Stato adottare norme applicabili nei confronti delle Regioni, anche a statuto speciale, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», annullando alcune norme sia del d.P.R. n. 34/2000 (artt. 1, secondo comma; 2, primo comma, lettera b); 5, primo comma, lettera h) e 8, primo comma), che del d.P.R. n. 554/1999 (artt. 1, commi 2 e 188, commi 8, 9 e 10; art. 1, comma 3), nella parte in cui si riferiscono alle Regioni, anche a statuto speciale, e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

In particolare, per quanto qui interessa, è stato disposto «l'annullamento dell'art. 1, secondo comma, e dell'art. 2, primo comma, lettera b), del predetto d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, nella parte in cui, rispettivamente,

(a) individuano fra i destinatari del sistema unico di qualificazione, gli esecutori dei lavori pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, «affidati dalle regioni anche a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e Bolzano» (art. comma 2); ...»;

(b) definiscono «stazioni appaltanti», fra le altre, le regioni anche a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano.

I regolamenti statali per i lavori pubblici sono stati parzialmente annullati, quindi, nella parte in cui miravano ad estendere la loro efficacia anche al settore dei lavori pubblici regionali.

In definitiva a livello statale non è stato previsto alcun elenco/albo di «gestione pubblica»: il sistema SOA, società privata autorizzata che agisce a fini di lucro, è l'unico che è stato previsto come utilizzabile dal legislatore nazionale, in generale per gli appalti pubblici.

C) *Disciplina regionale.*

Il sistema regionale sardo, creato con la L.R. n. 14/2002, è invece un sistema pubblico (l'Albo è istituito presso la Regione), privo di costi per l'utente, gestito da una Commissione a composizione mista, con rilascio di certificazioni triennali utilizzabili nell'ambito dei lavori pubblici «di interesse regionale». In particolare, in base all'art. 2, la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori pubblici regionali, attestata sulla base delle disposizioni contenute nella L.R. n. 14/2002, «costituisce condizione sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti» (di capacità economico-finanziaria, dell'idoneità tecnica e organizzativa, della dotazione di attrezzature tecniche e dell'adeguato organico medio annuo delle imprese) «ai fini della partecipazione alle gare d'appalto dei lavori pubblici regionali».

È opportuno riportare una sintetica selezione della normativa specifica:

Art. 2: stabilisce che la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori pubblici regionali, attestata sulla base delle disposizioni contenute nella L.R. n. 14/2002, costituisce «condizione sufficiente ai fini della partecipazione alle gare d'appalto dei lavori pubblici regionali»;

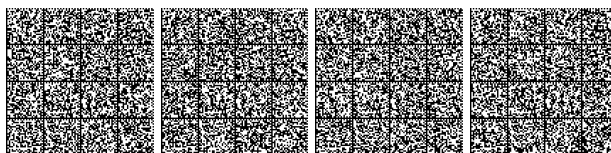
Art. 3: individua lo speciale organismo di qualificazione (Commissione), stabilendone la composizione;

Art. 4: istituisce l'Albo Regionale Appaltatori (ARA), con previsione:

al quarto comma di un contributo fisso per l'iscrizione triennale di euro 154,94 a titolo di contributo alle spese di tenuta e aggiornamento del casellario;

al quinto comma contempla, fra gli altri elementi oggetto di iscrizione, anche l'iscrizione:

ex lettera b), dei «rappresentanti legali, direttori tecnici e organi con poteri di rappresentanza»;



ex lettera c) delle categorie ed importi della qualificazione conseguita;
ex lettera d) della data dell'ultima attestazione conseguita e della data di cessazione dell'efficacia dell'attestazione di qualificazione;
ex lettera e) della cifra d'affari in lavori, costo complessivo del personale e costo degli ammortamenti nell'ultimo quinquennio;
ex lettera f) della natura e dell'importo dei lavori eseguiti in ogni categoria nell'ultimo quinquennio;
ex lettera g) dell'elenco dell'attrezzatura tecnica in proprietà o in locazione finanziaria;

Art. 5: disciplina le «Categorie e classifiche» (opere generali da OG1 a OG13 e opere specializzate da OS1 a OS34); ai fini della «declaratoria delle categorie» il comma 2 espressamente «rinvia» alla norma statale, allegato A) del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 (Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni);

Art. 5, terzo comma: prevede espressamente che «la qualificazione in una categoria abilita l'impresa a partecipare alle gare e ad eseguire lavori pubblici regionali»;

Artt. 6 e 7: disciplinano categorie e classifiche/importi;

Art. 8: modalità della domanda di qualificazione e documentazione necessaria e relativa istruttoria;

Art. 9: stabilisce i requisiti d'ordine «generale» occorrenti per ottenere la qualificazione (tipici per la partecipazione agli appalti pubblici: insussistenza precedenti penali, gravi irregolarità, lettere b-cd-e);

Art. 10: stabilisce i requisiti di ordine speciale (capacità economica e finanziaria; capacità tecnica e organizzativa; dotazione di attrezzature tecniche; adeguato organico medio annuo);

Articoli da 11 a 19: disciplinano i criteri e le modalità di valutazione di questi 4 parametri;

Art. 20: rilevanza dei lavori in subappalto;

Art. 21: consorzi fra imprese (cumulo requisiti);

Artt. 22-23: disciplinano la figura del direttore tecnico;

Artt. 24-25-26-27: attiene alle variazioni strutturali delle imprese e relativi riflessi sulla certificazione;

L'art. 29, secondo comma: pone l'obbligo alle stazioni appaltanti di comunicare alla segreteria ogni utile notizia ai fini degli eventuali provvedimenti di competenza della Commissione;

Art. 31: disciplina l'aumento di classifica e l'estensione a nuove categorie di lavoro;

Art. 34: revoca dell'attestazione di qualificazione (oltre che per elementi fisiologici, anche per il venir meno di uno dei requisiti generali e per grave e ripetuta negligenza nell'esecuzione dei lavori accertata dalle amministrazioni competenti).

Tale normativa regionale L.R. n. 14/2002, allo stato, risulta, ancora vigente e concretamente applicata in Sardegna in quanto l'originaria impugnazione del Governo fu dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con sentenza n. 65 del 29 gennaio 2005.

Peraltro occorre parimenti evidenziare che la Corte costituzionale con la sentenza n. 411/2008 ha annullato una serie di norme della successiva L.R. n. 5/2007, tra cui anche l'art. 24, il cui primo comma stabiliva (ancorando fra loro le due normative regionali n. 5/2007 e n. 14/2002) che:

«I soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici che si svolgono nel territorio regionale “devono essere qualificati ai sensi della legge regionale n. 14 del 2002, e successive modifiche, o, in alternativa, ai sensi della normativa statale in materia, norme alle quali espressamente si rinvia”; pertanto le stazioni appaltanti opere pubbliche da eseguire nell'ambito del territorio regionale, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, “devono ammettere agli appalti di tali opere sia imprese aventi la sola iscrizione all'albo regionale degli appaltatori di opere pubbliche, sia imprese in possesso della sola attestazione rilasciata dalle SOA”».

Sorge a questo punto il problema del valore (e sorte) che deve andare riconosciuta alla «presupposta» L.R. n. 14/2002, normativa che non è stata mai dichiarata incostituzionale in via diretta, ma che è stata in parte «depoenzata» dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 411/2008 (con l'annullamento dell'art. 24 L.R. n. 5/2007, che «collegava» le due normative).

Venuta meno l'operatività dell'art. 24 della L.R. n. 5/2007, per incostituzionalità — per lesione del principio di concorrenza —, rimangono comunque operative le previgenti norme (in particolare artt. 2 e 4) che considerano, nello specifico, «sufficiente» la qualificazione ARA per la partecipazione agli appalti inerenti lavori pubblici di interesse regionale.



In sostanza il principio (sufficienza ARA nelle gare regionali) era già ammesso e stabilito dalla normativa del 2002; la n. 5/2007, all'art. 24, inseriva (nel quadro di riassetto della normativa generale) il principio dell'equipollenza ARA/SOA; ma l'utilizzabilità dello strumento ARA nelle gare regionali trova fondamento e radice nella previgente normativa n. 14/2002.

Nel caso di specie il bando dell'Unione di Comuni ha applicato la L.R. n. 14/2002, prevedendo, al punto III.3. «Condizioni di carattere tecnico-economico», che «i concorrenti devono essere in possesso di “almeno uno dei seguenti requisiti”:

attestazione rilasciata da società di attestazione (SOA) di cui al d.P.R. n. 34/2000;

attestazione di iscrizione all'Albo regionale appaltatori (ARA) di cui alla L.R. n. 14/2002,

in corso di validità, che documenti il possesso delle qualificazioni in categorie e classifiche adeguate ai lavori da assumere, ai sensi dell'art. 95 del d.P.R. n. 554/1999».

L'impresa (Manca Caterina) ha partecipato alla gara (progetto pilota «un segno urbano nel paesaggio» per euro 817.040 per lavori OG3 e OG1, che prevedevano la realizzazione di «piste e percorsi ciclopeditoni, piazze e marciapiedi; arredo per informazione turistica»), essendo titolare di qualificazione ARA necessaria per le opere OG3-OG1, aggiudicandosi l'appalto con il ribasso del 18,241.

La ricorrente COEBA, titolare di qualificazione SOA, avendo offerto 18,265 sostiene che in caso di esclusione di tutti i soggetti che hanno partecipato con ARA risulterebbe aggiudicataria (ed il ricalcolo è stato compiuto, in questi termini, anche dalla stazione appaltante — escludendo le 25 imprese che hanno partecipato con ARA —, *cfr.* relazione/schema prodotta in giudizio dal Resp. del Serv. Unione Comuni doc. 20 dep. 12.5.2010).

Rilevanza.

Applicando il sistema di qualificazione regionale gli esiti della gara sarebbero conservati (con l'aggiudicazione all'impresa Manca, controinteressata, iscritta all'ARA) — tra gli 82 ammessi 25 hanno partecipato alla gara con attestazione ARA —.

Qualora invece si dovesse ritenere incostituzionale il sistema di qualificazione regionale, per lesione del principio della concorrenza, la sorte della gara sarebbe diversa in quanto andrebbero non solo escluse le offerte dei concorrenti che hanno partecipato con ARA ma andrebbe annullato l'atto generale (*lex specialis*: bando di gara) che conteneva la previsione applicativa della L.R. n. 14/2002, con conseguente necessità di rinnovo della procedura (per consentire modelli alternativi di partecipazione: raggruppamenti, avvalimenti).

Non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della L.R. n. 14/2002.

Avendo la Corte annullato l'art. 24 della L.R. n. 5/2007 che creava un «collegamento» fra le due discipline, ma non essendo stata annullata espressamente la normativa presupposta, si impone una verifica costituzionale L.R. n. 14/2002 che ha istituito e disciplinato la finalità, il funzionamento e gli effetti del «sistema di qualificazione regionale».

Ciò con particolare riferimento:

al potere del legislatore regionale di disciplinare la materia lavori pubblici di interesse regionale (art. 3, lettera e Statuto);

al potere statale esclusivo in materia di concorrenza (art. 117 Cost.), i cui rispettivi confini vanno marcati e delimitati in relazione all'ambito e settore specifico della «qualificazione» delle imprese, con definizione del potere per la Regione Sardegna di istituire un albo/registro/elenco «pubblico regionale», quale sistema alternativo (nella specie istituzione di un albo pubblico appaltatori per i lavori pubblici regionali).

Il Collegio ritiene che in caso di conferma dell'orientamento espresso dalla Corte con la pronunzia n. 411/2008, anche la presupposta L.R. n. 14/2002 dovrebbe essere dichiarata incostituzionale, per la medesima violazione (tutela della concorrenza).

Non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 40 del Codice contratti 163/2006.

Se l'approfondimento del rapporto dei poteri Stato/Regione sulla questione dovesse invece far riscontrare:

la mancanza di una violazione, nel caso in esame, di una norma statale di diretto recepimento di un vincolo comunitario (data la alternatività posta in questa specifica materia, dalla direttiva, fra elenchi pubblici e organismi di certificazioni privati per la qualificazione delle imprese),

l'applicabilità, dei principi delineati con le successive sentenze della Corte costituzionale n. 45 e n. 221 del 2010 andrebbero valorizzati anche in questa in materia in favore del legislatore regionale speciale. Se cioè lo spazio legislativo fosse riconosciuto, in materia di qualificazione, alle Regioni speciali, in diretta applicazione di una «alternativa» ammessa e consentita a livello comunitario, l'art. 40 del Codice contratti 163/2006 andrebbe considerato incostituzionale perché lesivo dell'art. 3 lettera e) dello Statuto, in particolare nella parte in cui impone, anche per i lavori pubblici regionali, un



sistema unico privatistico di certificazione, non ammettendo un sistema pubblico parallelo regionale (alternativo e non sostitutivo), non lesivo del principio comunitario di libera concorrenza; concorrenza che ne beneficerebbe in quanto troverebbe maggior esplicazione, con la possibilità per un maggior numero di piccole-medie imprese di partecipare agli appalti regionali senza gli oneri finanziari connessi alle certificazioni SOA.

In questa seconda ipotesi dell'art. 40 del Codice contratti potrebbe eventualmente essere compiuta una interpretazione costituzionalmente orientata, ammettendo, a livello regionale, la possibilità di «ricepire direttamente il criterio comunitario» dell'«elenco pubblico» gestito dalla Regione, in considerazione del fatto che la stessa direttiva 18/2004 ammette la pluralità di sistemi (pubblico/privato; gestione diretta o tramite organismi di certificazione).

Nella dialettica fra poteri dello Stato e poteri legislativi della Regione speciale (dotata di competenza legislativa esclusiva in materia, di lavori pubblici di interesse regionale), l'analisi si concentra, in questo caso, sulla possibilità/ammissibilità di imposizione da parte dello Stato di un sistema «privatistico» di qualificazione delle imprese, escludendo la possibilità di vita parallela di ammissibilità (anche) di un sistema pubblicistico (non esclusivo, ma equipollente) per gli appalti di interesse regionale.

P.Q.M.

Letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3, lettera e), dello Statuto speciale per la regione Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 ed all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'impianto di «qualificazione regionale» delle imprese creato dalla legge regionale n. 14 del 9 agosto 2002 «Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale»;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3, lettera e), dello Statuto speciale per la regione Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, terzo comma del Codice contratti d.lgs. n. 163/ 2006 nella parte in cui stabilisce che il sistema di qualificazione è attuato solo di «organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati dall'Autorità»;

sospende il presente giudizio, rinviando al definitivo ogni altra statuizione;

dispone che, a cura della Segreteria del Tribunale, siano immediatamente trasmessi gli atti alla Corte costituzionale;

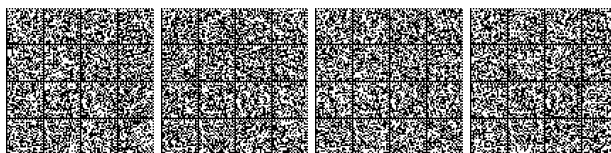
ordina che, sempre a cura della Segreteria del Tribunale, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale della Sardegna, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Sardegna;

dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della futura pronuncia della Corte costituzionale, decorre il termine perentorio di sei mesi per la riassunzione in questa sede del giudizio sospeso con la presente ordinanza.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2010.

Il Presidente: RAVALLI

L'estensore: FLAIM



N. 23

*Ordinanza del 25 novembre 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte
sul ricorso proposto da A.A.I.M. contro Ministero dell'interno*

Straniero e apolide - Stranieri minori “non accompagnati” - Inclusione tra gli stessi con disciplina innovativa dei minori affidati ai sensi dell’art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184 e di quelli sottoposti a tutela - Conseguente subordinazione della possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da “minore età” a “lavoro” al possesso dei requisiti che la previgente disciplina richiedeva unicamente per i minori non accompagnati - Violazione del principio di uguaglianza per l’eguale trattamento di situazioni non omogenee - Contrasto con la normativa comunitaria in materia - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2003.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 32, commi 1 e 1-bis, come modificati dall’art. 1, comma 22, lett. v), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma; direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003, art. 2 lett. h); risoluzione del Consiglio europeo del 26 giugno 1997, art. 1, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1170 del 2010, proposto da: M.A.A.J., rappresentato e difeso dall’avv. Mariella Console, con domicilio eletto lo studio della medesima, in Torino, via Assarotti n. 11;

Contro Ministero dell’interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino, presso la cui sede è domiciliato, in Torino, corso Stati Uniti n. 45; Questura di Torino;

Per l’annullamento del rigetto dell’istanza di rinnovo del permesso di soggiorno notificato il 15 ottobre 2010.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Ministero dell’interno; Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2010 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

Il ricorrente ha impugnato innanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale il decreto del Questore della Provincia di Torino in data 8 marzo 2010, prot. n. 236/2010, con cui è stata rigettata la sua istanza tesa ad ottenere la conversione del permesso di soggiorno da «minore età» a «lavoro subordinato» ai sensi dell’art. 32 del decreto legislativo n. 286/1998.

Ai fini che qui interessano, espone d’essere entrato clandestinamente in Italia in data 31 ottobre 2008, ancora minorenne, con il consenso dei propri genitori e d’aver ottenuto in data 5 maggio 2009 il rilascio di un permesso di soggiorno per minore età, valido sino al compimento del 18° anno (13 settembre 2009).

Dalla documentazione versata in atti si evince, inoltre, che il Giudice Tutelare del Tribunale di Torino, con provvedimento in data 8 luglio 2009, ha affidato l’allora minore A.A.I.M. allo zio (fratello della madre) I.M.A., che sin dal 27 gennaio 2009 lo aveva accolto presso la propria abitazione e al quale, ancor prima della decisione giudiziale, gli stessi genitori, con dichiarazione resa in data 5 febbraio 2009 innanzi all’Ufficio Notarile di El Kanater El Khairia (Egitto) (Numero Repertorio A 750 del 5 febbraio 2009), avevano formalmente affidato il loro figliuolo.

Risulta, altresì, che dopo il compimento della maggiore età il ricorrente abbia trovato una stabile occupazione lavorativa.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell’interno con il patrocinio dell’Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino che ha chiesto il rigetto del ricorso.



All'esito dell'udienza camerale del giorno 10 novembre 2010 il Collegio ha ritenuto di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale in relazione alla norma oggetto d'applicazione con l'atto impugnato e, con separata ordinanza n. 841/2010, ha disposto la sospensione cautelare dell'atto medesimo sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al giudizio da parte della Corte costituzionale.

DIRITTO

Il Collegio ritiene sussistenti i presupposti per sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, così come modificati dalla lettera v) del comma 22 dell'art. 1, legge 15 luglio 2009, n. 94, limitatamente alla parte in cui annoverano tra i minori (stranieri) «non accompagnati» coloro che sono stati affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero che sono stati sottoposti a tutela e, conseguentemente, subordinano la possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da «minore età» a «lavoro» al possesso dei requisiti che la previgente disciplina richiedeva unicamente per i minori non accompagnati.

Dispone, infatti, il primo comma della norma citata che «Al compimento della maggiore età, allo straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all'art. 31, commi 1 e 2, e, fermo restando quanto previsto dal comma 1-bis, ai minori che sono stati affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Il permesso di soggiorno per accesso al lavoro prescinde dal possesso dei requisiti di cui all'art. 23».

Precisa, quindi, il comma 1-bis che «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, sempreché non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri di cui all'art. 33, ai minori stranieri non accompagnati, affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela, che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394».

Contrariamente a quanto ritenuto da parte ricorrente, la richiamata normativa non può ritenersi applicabile solo per il futuro ovvero solo nei confronti degli stranieri minorenni entrati in Italia, dotati di un permesso di soggiorno per minore età ed affidati ai sensi dell'art. 2 della legge n. 184/1983 dopo la sua entrata in vigore.

In base al principio *tempus regit actum* devesi, invero, fare riferimento alla normativa vigente al momento in cui l'Amministrazione formalizza la propria decisione.

Sicché, il ricorrente non può beneficiare della previgente (più favorevole) disciplina, in base alla quale era pacificamente riconosciuta la possibilità ai minori «comunque» affidati di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno posseduto.

È evidente, quindi, l'inconsistenza della prima censura di gravame e

la rilevanza ai fini della decisione della domanda cautelare e del merito della questione di costituzionalità dei commi 1 e 1-bis dell'art. 32 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, così come modificati dalla lettera v) del comma 22 dell'art. 1, legge 15 luglio 2009, n. 94, per contrasto con gli artt. 3, 10, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione.

Non potendosi condividere l'assunto del ricorrente, per cui devono ritenersi i commi 1 e 2 dell'art. 32 del decreto legislativo n. 286/1998, per come modificati dalla legge n. 94/1999, applicabili (come ha ritenuto il Ministero resistente) anche nei confronti di coloro che sono entrati in Italia nel vigore della precedente disciplina, che li assoggettava, secondo la giurisprudenza, ad un trattamento più favorevole della nuova, le disposizioni potrebbero essere in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità ed uguaglianza riferibili all'art. 3 della Costituzione e, al contempo, con le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, e all'art. 117, comma 1, della Costituzione.

Il precetto legislativo, oltre ad introdurre, immotivatamente, una nuova definizione di «minore non accompagnato», difforme da quella sino ad allora conosciuta dal diritto comunitario e dal diritto nazionale, appare irrazionale ed arbitraria e tale da frustrare l'affidamento dell'interessato nella sicurezza giuridica, elemento fondamentale dello stato di diritto (Corte cost. n. 349 del 1985, n. 36 del 1985, n. 210 del 1971, n. 822 del 1988, n. 311 del 1995, n. 390 del 1995, n. 179 del 1996, n. 416 del 1999, n. 446 del 2002).



Non va dimenticato, infatti, che sino all'entrata in vigore della novella legislativa lo *status* di «minore non accompagnato» veniva, in realtà, riservato unicamente ai minori (presenti) non aventi cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trovavano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili (e fino a quando non avesse assunto effettivamente il loro affidamento un adulto per essi responsabile) in base alle leggi vigenti (nell'ordinamento italiano).

Chiarissime e pressoché coincidenti appaiono, invero, le definizioni di «minore non accompagnato» ritraibili dalla lettura dell'art. 2, lettera *h*), della direttiva del Consiglio dell'Unione Europea del 27 gennaio 2003, n. 2003/9/CE (recepita in Italia con decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140) recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, dell'art. 1, comma 1, della risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di Paesi terzi, e dell'art. 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535, recante il «Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri», a norma dell'art. 33, commi 2 e 2-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Inoltre, in relazione all'ambito applicativo dell'art. 32 del decreto legislativo n. 286/1998, nella previgente formulazione, la giurisprudenza aveva chiarito che le fattispecie disciplinate dalla norma riguardavano situazioni diverse: da un lato, i minori comunque affidati, che rientravano nel comma 1 della norma, dall'altro, i minori stranieri non accompagnati, per i quali erano dettate le disposizioni di cui ai commi 1-*bis* e 1-*ter* della medesima disposizione, con la conseguenza che i presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno nei confronti dei minori non accompagnati erano diversi da quelli richiesti per attribuire il titolo di soggiorno ai «minori comunque affidati» (*cfr.* C.d.S., sez. VI, 12 aprile 2005, n. 1681; Tar Emilia-Romagna - Bologna, sez. I, 23.10.2003 n. 2334; Tar Piemonte, sez. II, 12.07.2006 n. 3814).

E tale interpretazione era stata avvalorata dalla Corte costituzionale, la quale nella sentenza 5 giugno 2003, n. 198, aveva confermato, per quanto di interesse, che la disposizione di cui al citato art. 32, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, laddove prevede la possibilità di rilasciare il permesso di soggiorno agli stranieri che compiano la maggiore età e che siano in condizione di affidamento ai sensi dell'art. 31, commi 1 e 2, e ai minori comunque affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, «viene pacificamente interpretata, secondo quanto riconosce anche l'organo remittente, come relativa ad ogni tipo di affidamento previsto dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 e cioè sia all'affidamento «amministrativo» di cui al primo comma dell'art. 4, che all'affidamento «giudiziario» di cui al secondo comma dello stesso art. 4, sia anche all'affidamento di fatto di cui all'art. 9 della medesima legge».

La Corte aveva poi affermato che «la disposizione del comma 1 dell'art. 32 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, va riferita anche ai minori stranieri sottoposti a tutela, ai sensi del Titolo X del Libro primo del Codice civile, e che pertanto non si pone un problema di costituzionalità di questa disposizione».

Il diniego della conversione del titolo di soggiorno all'interessato (che, a ben osservare, essendo stato sin da subito accolto presso la propria abitazione da un parente entro il quarto grado, poteva per ciò solo considerarsi «di fatto» affidato ad un adulto) e a coloro che si trovano nella sua stessa situazione ovvero agli stranieri — già entrati in Italia — che abbiano ottenuto il permesso di soggiorno per minore età e siano in grado di documentare la sussistenza di una condizione di affidamento in epoca antecedente alla data di entrata in vigore della citata legge n. 94, contrasta, in primo luogo, per le ragioni sopra esplicitate, con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Questo giudice non ignora che il divieto di irretroattività della legge non è stato elevato a precetto costituzionale, salva, per la materia penale, la previsione di cui all'art. 25 della Costituzione, così come non ignora la *ratio* della modifica apportata alle disposizioni in questione dal cd. «pacchetto sicurezza».

Pur tuttavia, ritiene che, nel caso di specie, l'irragionevolezza della disposizione sia da rinvenirsi — tra l'altro — nella circostanza che i su indicati soggetti, avendo legittimamente confidato nella possibilità di ottenere la conversione del titolo in base alle disposizioni all'epoca vigenti, si sono trovati, senza colpa, nell'impossibilità materiale e giuridica di partecipare e/o concludere prima della sua entrata in vigore (e del raggiungimento della maggiore età) il progetto di integrazione previsto dalla nuova formulazione del citato art. 32: l'applicazione della nuova disciplina a questi soggetti, che non potevano avere il tempo minimo necessario per maturare i requisiti da essa stabiliti, implicherebbe, pertanto, un'efficacia retroattiva della disciplina stessa, la quale andrebbe ad incidere su posizioni preesistenti consolidate.

Contrasta, inoltre, con il principio di eguaglianza riferibile sempre all'art. 3 Cost., in quanto verrebbe a comportare un uguale trattamento di situazioni non uguali — non potendosi, a rigore, annoverare tra i minori «non accompagnati» coloro che possono, invece, documentare l'esistenza di una situazione di affidamento e, quindi, non potendosi, di conseguenza, applicare la medesima disciplina a soggetti che si trovano in condizioni sostanzialmente difformi.

Contrasta, infine, con gli artt. 10, comma 1, e 117, comma 1, della Cost., in quanto la (nuova) definizione di «minore non accompagnato», di fatto introdotta dalle disposizioni di cui si assume l'illegittimità, si pone in contrasto con quella chiaramente enunciata dall'art. 2, lettera *h*), della direttiva del Consiglio dell'Unione Europea del 27 gennaio



2003, n. 2003/9/CE (e non puntualmente recepita dal legislatore nazionale) e dall'art. 1, comma 1, della risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997, di cui innanzi s'è detto, nonché con il principio di «sviluppo e consolidamento dello stato di diritto», ritraibile da numerose norme internazionali e comunitarie.

P.Q.M.

Dichiara rilevante per la definizione del presente giudizio e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di costituzionalità delle norme di cui ai commi 1 e 1-bis dell'art. 32 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, così come modificati dalla lettera v) del comma 22 dell'art. 1, legge 15 luglio 2009, n. 94, limitatamente alla parte in cui annoverano tra i minori (stranieri) «non accompagnati» coloro che sono stati affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero che sono stati sottoposti a tutela e, conseguentemente, subordinano la possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da «minore età» a «lavoro» al possesso dei requisiti che la previgente disciplina richiedeva unicamente per i minori non accompagnati — per contrasto con gli artt. 3, 10, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione.

Consequentemente solleva la questione di legittimità costituzionale della norma citata per violazione degli artt. 3, 10, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dà atto che, con separata ordinanza n. 824/2010, è stata disposta la sospensione del presente giudizio e rinviata la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio utile successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

Manda alla Segreteria di provvedere alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri ed alla comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2010.

Il Presidente: SALAMONE

L'estensore: SINIGOI

11C0057

N. 24

Ordinanza del 25 novembre 2010 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da N. B. contro il Ministero dell'interno

Straniero e apolide - Stranieri minori “non accompagnati” - Inclusione tra gli stessi con disciplina innovativa dei minori affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184 e di quelli sottoposti a tutela - Conseguente subordinazione della possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da “minore età” a “lavoro” al possesso dei requisiti che la previgente disciplina richiedeva unicamente per i minori non accompagnati - Violazione del principio di uguaglianza per l'eguale trattamento di situazioni non omogenee - Contrasto con la normativa comunitaria in materia - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2003.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 32, commi 1 e 1-bis, come modificati dall'art. 1, comma 22, lett. v), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma; direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003, art. 2 lett. h); risoluzione del Consiglio europeo del 26 giugno 1997, art. 1, comma 1.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1022 del 2010, proposto da: B. N., rappresentato e difeso dall'avv. Mariella Console, con domicilio eletto presso lo studio della medesima, in Torino, via Assarotti, 11;

Contro Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino, presso la cui sede è domiciliato, in Torino, corso Stati Uniti, 45; Questura di Torino;

Per l'annullamento del rigetto dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno notificato il 15 luglio 2010.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno; Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2010 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

Il ricorrente ha impugnato innanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale il decreto del Questore della Provincia di Torino in data 24 febbraio 2010 - prot. n. 168/2010, con cui è stata rigettata la sua istanza tesa ad ottenere la conversione del permesso di soggiorno da "minore età" a "lavoro subordinato" ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs. 286/1998.

Ai fini che qui interessano, espone d'essere entrato clandestinamente in Italia in data 20 dicembre 2008, ancora minorenne, con il consenso dei propri genitori e d'aver ottenuto in data 10 febbraio 2009 il rilascio di un permesso di soggiorno per minore età, valido sino al compimento del 18° anno (26 agosto 2009).

Dalla documentazione versata in atti si evince, inoltre, che il signor Nuhillari Berlin è stato seguito sin dal 12 gennaio 2009 dal Settore Servizi Sociali della Circoscrizione V del Comune di Torino e che il Giudice Tutelare del Tribunale di Torino, con provvedimento in data 2 febbraio 2009, lo ha affidato al cugino N. F., che da subito si era reso disponibile in tal senso e al quale, ancor prima della decisione giudiziale, gli stessi genitori, con dichiarazione notarile (di custodia) resa in data 12 gennaio 2009 innanzi al notaio pubblico dell'Ufficio Notarile di Tirana (N. 26 Repertorio — N. 23 Collezione), avevano formalmente affidato il loro figliuolo.

Risulta, altresì, che dopo il compimento della maggiore età il ricorrente abbia trovato una stabile occupazione lavorativa.

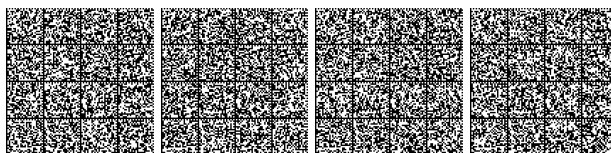
Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino che ha chiesto il rigetto del ricorso.

All'esito dell'udienza camerale del giorno 10 novembre 2010 il Collegio ha ritenuto di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale in relazione alla, norma oggetto d'applicazione con l'atto impugnato e, con separata ordinanza n. 824/2010, ha disposto la sospensione cautelare dell'atto medesimo sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al giudizio da parte della Corte Costituzionale.

DIRITTO

Il Collegio ritiene sussistenti i presupposti per sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 1-bis, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, così come modificati dalla lettera v) del comma 22 dell'art. 1, L. 15 luglio 2009, n. 94, limitatamente alla parte in cui annoverano tra i minori (stranieri) "non accompagnati" coloro che sono stati affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero che sono stati sottoposti a tutela e, conseguentemente, subordinano la possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da "minore età" a "lavoro" al possesso dei requisiti che la previgente disciplina richiedeva unicamente per i minori non accompagnati.

Dispone, infatti, il primo comma della norma citata che "Al compimento della maggiore età, allo straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all'articolo 31, commi 1 e 2, e, fermo restando quanto previsto dal comma 1-bis, ai minori che sono stati affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, può essere



rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Il permesso di soggiorno per accesso al lavoro prescinde dal possesso dei requisiti di cui all'articolo 23".

Precisa, quindi, il comma 1-*bis* che "Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, sempreché non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33, ai minori stranieri non accompagnati, affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela, che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394".

Contrariamente a quanto ritenuto da parte ricorrente, la richiamata normativa non può ritenersi applicabile solo per il futuro ovvero solo nei confronti degli stranieri minorenni entrati in Italia, dotati di un permesso di soggiorno per minore età ed affidati ai sensi dell'art. 2 della L. n. 184/1983 dopo la sua entrata, in vigore.

In base al principio *tempus regit actum* devesi, invero, fare riferimento alla normativa vigente al momento in cui l'Amministrazione formalizza la propria decisione.

Sicché, il ricorrente non può beneficiare della previgente (più favorevole) disciplina, in base alla quale era pacificamente riconosciuta la possibilità ai minori "comunque" affidati di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno posseduto.

E' evidente, quindi, l'inconsistenza della prima censura di gravame e la rilevanza ai fini della decisione della domanda cautelare e del merito della questione di costituzionalità dei commi 1 e 1-*bis* dell'art. 32 del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, così come modificati dalla lettera v) del comma 22 dell'art. 1, L. 15 luglio 2009, n. 94, per contrasto con gli artt. 3, 10, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione.

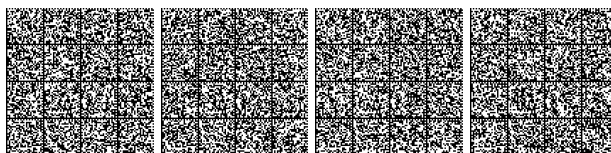
Non potendosi condividere l'assunto del ricorrente, per cui devon ritenersi i commi 1 e 2 dell'art. 32 del D.Lgs. n. 286/1998, per comemodificati dalla L. n. 94/1999, applicabili (come ha ritenuto il Ministero resistente) anche nei confronti di coloro che sono entrati in Italia nel vigore della precedente disciplina, che li assoggettava, secondo la giurisprudenza, ad un trattamento più favorevole della nuova, le disposizioni potrebbero essere in contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità ed uguaglianza riferibili all'art. 3 della Costituzione e, al contempo, con le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, e all'art. 117, comma 1, della Costituzione.

Il precetto legislativo, oltre ad introdurre, immotivatamente, una nuova definizione di "minore non accompagnato", difforme da quella sino ad allora conosciuta dal diritto comunitario e dal diritto nazionale, appare irrazionale ed arbitraria e tale da frustrare l'affidamento dell'interessato nella sicurezza giuridica, elemento fondamentale dello stato di diritto (Corte cost. n. 349 del 1985, n. 36 del 1985, n. 210 del 1971, n. 822 del 1988, n. 311 del 1995, n. 390 del 1995, n. 179 del 1996, n. 416 del 1999, n. 446 del 2002).

Non va dimenticato, infatti, che sino all'entrata in vigore della novella legislativa lo status di "minore non accompagnato" veniva, in realtà, riservato unicamente ai minori (presenti) non aventi cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trovavano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili (e fino a quando non avesse assunto effettivamente il loro affidamento un adulto per essi responsabile) in base alle leggi vigenti (nell'ordinamento italiano).

Chiarissime e pressoché coincidenti appaiono, invero, le definizioni di "minore non accompagnato" ritraibili dalla lettura dell'art. 2, lett. h), della Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea del 27 gennaio 2003, n. 2003 settembre CE (recepita in Italia con D.Lgs. 30 maggio 2005, n. 140) recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, dell'art. 1, comma 1, della Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi, e dell'art. 1, comma 2, del D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535 recante il "Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-*bis*, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

Inoltre, in relazione all'ambito applicativo dell'art. 32 del D.Lgs. n. 286/1998, nella previgente formulazione, la giurisprudenza aveva chiarito che le fattispecie disciplinate dalla norma riguardavano situazioni diverse: da un lato, i minori comunque affidati, che rientravano nel comma 1 della norma, dall'altro, i minori stranieri non accompagnati, per i quali erano dettate le disposizioni di cui ai commi 1-*bis* e 1-*ter* della medesima disposizione, con la conseguenza che i presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno nei confronti dei minori non accompagnati erano diversi da quelli richiesti per attribuire il titolo di soggiorno ai "minori comunque affidati" (cfr. C.d.S., sez. VI, 12 aprile 2005 n. 1681; Tar Emilia Romagna - Bologna, sez. I, 23.10.2003 n. 2334; Tar Piemonte, sez. IL, 12.07.2006 n. 3814).



E tale interpretazione era stata avvalorata dalla Corte Costituzionale, la quale nella sentenza 5 giugno 2003, n. 198, aveva confermato, per quanto di interesse, che la disposizione di cui al citato art. 32, comma i, del D. Lgs. n. 286 del 1998, laddove prevede la possibilità di rilasciare il permesso di soggiorno agli stranieri che compiano la maggiore età e che siano in condizione di affidamento ai sensi dell'art. 31, commi 1 e 2, e ai minori comunque affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, “viene pacificamente interpretata, secondo quanto riconosce anche l'organo remittente, come relativa ad ogni tipo di affidamento previsto dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 e cioè sia all'affidamento < amministrativo > di cui al primo comma dell'art. 4, che all'affidamento < giudiziario > di cui al secondo comma dello stesso articolo 4, sia anche all'affidamento di fatto di cui all'art. 9 della medesima legge”.

La Corte aveva poi affermato che “la disposizione del comma 1 dell'art. 32 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, va riferita anche ai minori stranieri sottoposti a tutela, ai sensi del Titolo X del Libro primo del Codice civile, e che pertanto non si pone un problema di costituzionalità di questa disposizione”.

Il diniego della conversione del titolo di soggiorno all'interessato e a coloro che si trovano nella sua stessa situazione ovvero agli stranieri — già entrati in Italia — che abbiano ottenuto il permesso di soggiorno per minore età e siano in grado di documentare la sussistenza di una condizione di affidamento in epoca antecedente alla data di entrata in vigore della citata legge n. 94, contrasta, in primo luogo, per le ragioni sopra esplicitate, con il principio di ragionevolezza di cui d'art. 3 Cost.

Questo giudice non ignora che il divieto di irretroattività della legge non è stato elevato a precetto costituzionale, salva, per la materia penale, la previsione di cui all'art. 25 della Costituzione, così come non ignora la *ratio* della modifica apportata alle disposizioni in questione dal cd. “pacchetto sicurezza”.

Pur tuttavia, ritiene che, nel caso di specie, l'irragionevolezza della disposizione sia da rinvenirsi — tra l'altro — nella circostanza che i su indicati soggetti, avendo legittimamente confidato nella possibilità di ottenere la conversione del titolo in base alle disposizioni all'epoca vigenti, si sono trovati, senza colpa, nell'impossibilità materiale e giuridica di partecipare e/o concludere prima della sua entrata in vigore (e del raggiungimento della maggiore età) il progetto di integrazione previsto dalla nuova formulazione del citato art. 32: l'applicazione della nuova disciplina a questi soggetti, che non potevano avere il tempo minimo necessario per maturare i requisiti da essa stabiliti, implicherebbe, pertanto, un'efficacia retroattiva della disciplina stessa, la quale andrebbe ad incidere su posizioni preesistenti consolidate.

Contrasta, inoltre, con il principio di eguaglianza riferibile sempre all'art. 3 Cost., in quanto verrebbe a comportare un uguale trattamento di situazioni non uguali — non potendosi, a rigore, annoverare tra i minori “non accompagnati” coloro che possono, invece, documentare l'esistenza di una situazione di affidamento e, quindi, non potendosi, di conseguenza, applicare la medesima disciplina a soggetti che si trovano in condizioni sostanzialmente difformi.

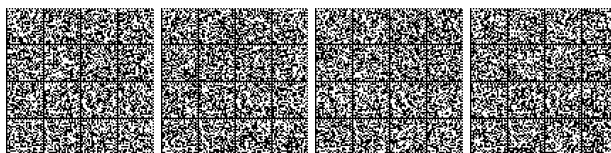
Contrasta, infine, con gli artt. 10, comma 1, e 117, comma 1, della Cost., in quanto la (nuova) definizione di “minore non accompagnato”, di fatto introdotta dalle disposizioni di cui si assume l'illegittimità, si pone in contrasto con quella chiaramente enunciata dall'art. 2, lett. h), della Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea del 27 gennaio 2003, n. 2003 settembre CE (e non puntualmente recepita dal legislatore nazionale) e dall'art. 1, comma 1, della Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997, di cui innanzi s'è detto, nonché con il principio di “sviluppo e consolidamento dello stato di diritto”, ritraibile da numerose norme internazionali e comunitarie.

P.Q.M.

Dichiara rilevante per la definizione del presente giudizio e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di costituzionalità delle norme di cui ai commi 1 e 1-bis dell'art. 32 del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, così come modificati dalla lettera v) del comma 22 dell'art. 1, L. 15 luglio 2009, n. 94, limitatamente alla parte in cui annoverano tra i minori (stranieri) “non accompagnati” coloro che sono stati affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero che sono stati sottoposti a tutela e, conseguentemente, subordinano la possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da “minore età” a “lavoro” al possesso dei requisiti che la previgente disciplina richiedeva unicamente per i minori non accompagnati - per contrasto con gli artt. 3, 10, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione.

Conseguentemente solleva la questione di legittimità costituzionale della norma citata per violazione degli artt. 3, 10, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Dà atto che, con separata ordinanza n. 824/2010, è stata disposta la sospensione del presente giudizio e rinviata la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio utile successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.



Manda alla Segreteria di provvedere alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri ed alla comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2010.

Il Presidente: SALAMONE

L'Estensore: SINIGOI

11C0058

N. 25

*Ordinanza del 24 novembre 2010 emessa dal Tribunale - sez. del riesame di Catanzaro
nel procedimento penale a carico di P. R.*

Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Mancata previsione del divieto della custodia cautelare in carcere nel caso di imputata madre di un figlio minore di età superiore ad anni tre, con lei convivente, portatore di un handicap totalmente invalidante - Violazione del principio di ragionevolezza - Deteriore trattamento rispetto all'ipotesi della madre di prole di età inferiore a tre anni - Lesione del diritto alla salute del minore disabile.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 32.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello recante il n. 1231/2010 R.R. pers. proposto dai difensori di P.R., in atti generalizzata, avverso l'ordinanza emessa in data 30 settembre 2010 dal G.i.p di Catanzaro, nell'ambito del procedimento penale n. 3836/08 r.g.n. r. e 2367/09 r.g.gip. di rigetto della istanza di revoca o sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere;

Visti gli atti trasmessi dall'Autorità procedente;

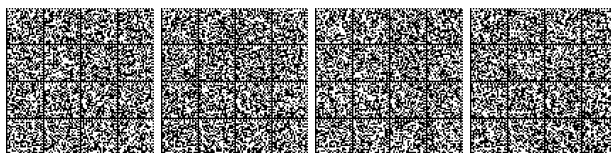
Udita la Difesa ed il Giudice relatore;

OSSERVA E RILEVA

Con ordinanza genetica, n. 2367/09 R.G. GIP del dicembre 2009 il G.i.p. presso il Tribunale di Catanzaro, nell'ambito dell'operazione convenzionalmente denominata «Pony Express», disponeva l'applicazione nei confronti di P.R. della misura cautelare della custodia in carcere, in quanto gravemente indiziata dei reati di cui agli artt. 74 e 73 d.P.R. 309/90 [capi 1, 3, 6, 7, 8 della rubrica cautelare].

Avverso tale ordinanza la difesa della P. proponeva istanza di riesame ex art. 309 c.c.p.

Il Tribunale in intestazione, all'esito dell'udienza camerale del 5 gennaio 2010, con ordinanza n. 1509/09 R.R.Pers., rigettava la richiesta di riesame avanzata nell'interesse della P. e, ritenendo sussistenti gravi indizi di reato in ordine alle fattispecie delittuose cointestate nonché le esigenze cautelari di cui all'art. 274, lett. c, c.p.p., confermava l'ordinanza impugnata (ordinanza divenuta definitiva a seguito di mancata impugnazione innanzi alla Corte di Cassazione).



Con successiva istanza ex art. 299 c.p.p. i difensori della P., Avv. Staiano ed Avv. Mancuso, presentavano richiesta di revoca o sostituzione della misura di massimo rigore. Nel corpo dell'istanza, alla quale veniva allegata relazione medica relativa alle condizioni di salute del figlio minore della prevenuta, i difensori rilevavano, in particolare, che date le condizioni di salute del figlio convivente B. D., la cui maturità psicofisica — per le deficienze intellettive di cui è portatore, corrisponde a quella di un bambino di età inferiore ad anni tre (*cf.* relazione del Dirigente Unità Operativa Neuropsichiatria Infantile - A.S.P. di Catanzaro, dott. La Vitola del 9 agosto 2010) — dovesse trovare applicazione la disciplina di cui al comma 4 dell'art. 275 c.p.p.

Il G.i.p. sede, acquisito il parere negativo del P.M., rigettava l'istanza con l'ordinanza impugnata.

Avverso tale ordinanza i difensori proponevano atto di appello con il quale censuravano il provvedimento gravato riproponendo le medesime argomentazioni già poste a fondamento dell'istanza *de libertate* e contestando l'interpretazione del G.i.p. che aveva ritenuto di non ricondurre il caso concreto nel novero delle ipotesi disciplinate dal comma 4 dell'art. 275 c.c.p.

In particolare deduce la difesa dell'indagata che «nel caso di specie la deficienza intellettiva (del minore B., figlio convivente con la prevenuta) lungi dal costituire un caso analogo, rappresenta una situazione identica a quella contemplata dalla norma, ricadente, pertanto nella fattispecie di cui al comma quarto dell'art. 275 c.p.p. che sancisce il divieto di custodia cautelare in carcere nei soli casi previsti dalla legge, vale a dire nei confronti di donna incinta di madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente, ovvero nei confronti del padre, laddove la madre sia deceduta o sia assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole». Da tanto si deduce, secondo i difensori, che «il legislatore tutela l'età evolutiva e non il dato anagrafico» e che, pertanto, deve essere riconosciuta «la funzione sociale della maternità ed rilievo dell'inserimento della donna nella famiglia» ed affermata «l'esigenza della quotidiana partecipazione della madre alla cura ed all'assistenza morale e materiale della prole disabile, consentendo una condizione esistenziale rispettosa della dignità umana e dei diritti di libertà e di autonomia del soggetto disabile».

All'udienza camerale del 26 ottobre 2010 fissata per la trattazione del ricorso, assente l'indagata (detenuta fuori distretto) compariva la difesa che — prodotta la documentazione allegata al verbale di udienza (in particolare attestato relativo allo stato detentivo di B. S.; relazione medico-legale redatta dal dott. Cardamone in data 27 luglio 2010 e nota dello stesso dottore del 22 ottobre 2010) — esposti i motivi di gravante, concludeva per l'accoglimento dell'appello.

Nel corso della discussione il difensore della P. Avv. Staiano, eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 275 comma IV c.p.p. per violazione degli artt. 3, 29, 30 e 31 della Grundnorm nella parte in cui non prevede il divieto di applicazione della custodia cautelare in carcere, quando imputata sia madre (o padre, in caso di impossibilità della prima) di prole con lei convivente portatore di handicap totalmente invalidante.

Il Tribunale riservava la decisione.

Ritiene il Collegio che la questione di incostituzionalità prospettata dalla difesa non sia manifestamente infondata.

L'atto di appello in esame, nell'impugnare l'ordinanza con la quale il G.i.p. di Catanzaro ha rigettato l'istanza difensiva di revoca o sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere applicata a P. R., mira sostanzialmente ad ottenere, in vigenza della presunzione di adeguatezza della misura carceraria ex art. 275 comma 3 c.p.p., la concessione della detenzione domiciliare, al fine di consentire all'indagata di prestare effettiva assistenza psico-fisica nei confronti del figlio minore portatore di handicap accettato come totalmente invalidante.

Orbene tale possibilità non è prevista dalle norme vigenti.

P. R. è cautelata per il reato di cui all'art. 74 del d.P.R. 309/90, ossia per una fattispecie delittuosa ricompresa tra quelle previste dall'art. 275 comma 3 c.p.p. per le quali, in presenza delle esigenze cautelari di cui all'art. 274 c.c.p., il legislatore ha previsto — in deroga all'ordinario potere discrezionale del giudice di valutare e scegliere quale sia la misura cautelare proporzionata ai fatti concreti ed adeguata a tutelare le esigenze cautelari — una presunzione di adeguatezza della massima misura di rigore.

Tale presunzione — salvo l'essere superata dalla valutazione circa l'assenza di esigenze cautelari — è derogabile solo in ipotesi tassative previste dallo stesso art. 275 c.c.p.

L'art. 273 ai commi 4 e 4 bis c.p.p. prevede, infatti, alcune specifiche (tassative) ipotesi in presenza delle quali non può essere disposta la misura della custodia in carcere, se non in caso di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, ed in presenza della quali può essere applicata la misura cautelare della detenzione domiciliare.

Tali ipotesi sono:

- 1) quella in cui imputata siano donna incinta o madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole;
- 2) quella in cui imputata sia persona che ha superato l'età di settanta anni;



3) quella in cui imputata è persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accettate ai sensi dell'articolo 286-bis, comma 2;

4) quella in cui imputata persona affetta da altra malattia particolarmente grave, per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione e comunque tali da non consentire adeguate cure in caso di detenzione in carcere.

Con le norme in questione, in sostanza, il legislatore codifica il principio di attenuazione della custodia cautelare in carcere nei confronti di persone le quali si trovino in particolari condizioni soggettive che di per sé sconsiglierebbero la restrizione in carcere.

Le quattro ipotesi, seppur differenti nella loro peculiarità l'una dall'altra, presentano un comune denominatore ravvisabile nella necessità di garantire la protezione di «soggetti deboli» non necessariamente coincidenti con il soggetto destinatario esclusivo della misura cautelare.

In particolare, infatti, nel primo caso — a differenza degli altri in cui il soggetto debole è, per le sue stesse condizioni di salute, il cautelato — il beneficiario mediato della previsione normativa è il minore infratreenne convivente, per assicurare la tutela del quale il legislatore prescrive il divieto di custodia cautelare in carcere della madre ovvero del padre qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a prestargli assistenza.

Tali ipotesi, come detto, sono tassative e non suscettibili di interpretazione analogica.

Intervenendo in ordine a tale questione, infatti, la Suprema Corte ha chiarito che «in tema di procedimenti coercitivi, il divieto di disporre la custodia cautelare in carcere, previsto dall'art. 275, comma quarto cod. proc. pen., costituendo norma eccezionale, non è applicabile estensivamente ad altre ipotesi non espressamente contemplate» [cfr. Cass. sez. 4, Sentenza n. 42516 del 16 luglio 2009; si veda anche Cass. sez. 6 Sentenza n. 32400/10 che ha ribadito che «la norma (art. 275 comma 4 c.p.p.) ha carattere eccezionale e ne è preclusa l'applicazione a casi analoghi].

Tale orientamento interpretativo che impedisce l'interpretazione analogica della norma in oggetto deve ritenersi assolutamente pacifico.

Al fine di evidenziare la legittimità di tale orientamento i Giudici Supremi hanno, infatti, evidenziato — occupandosi di un caso analogo a quello in oggetto e relativo ad impugnazione avverso un provvedimento con il quale era stata respinta la richiesta di sostituzione della custodia cautelare in carcere, con gli arresti domiciliari, avanzata sul presupposto della necessità, da parte dell'indagato, di assistere un figlio portatore di handicap e perciò bisognoso di cure continue — che «in tema di provvedimenti coercitivi, la «ratio» della limitazione al potere del giudice di scegliere la misura cautelare personale, introdotta dall'art. 5 legge 8 agosto 1995, n. 332, che ha modificato l'art. 275, quarto comma, cod. proc. pen., secondo cui non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo casi eccezionali, quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età inferiore ai tre anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, va individuata nell'avvertita esigenza di garantire ai figli l'assistenza familiare in un momento particolarmente significativo e qualificante delle loro formazione fisica e, soprattutto, psichica, qual è quello fino ai tre anni; con il superamento di tale limite di età può, infatti, considerarsi concluso il primo e più importante ciclo formativo ed aperto uno nuovo, nel quale le esigenze della prole possono essere soddisfatte da un qualsiasi altro congiunto ed, all'occorrenza, dai pubblici istituti a ciò deputati. Non è pertanto consentito interpretare estensivamente la norma fino a ricomprendere nel divieto ivi previsto ulteriori ipotesi non espressamente contemplate in cui si deduca la necessità da parte dell'indagato di prestare assistenza a familiari diversi da quelli indicati nella disposizione predetta» (cfr. Cass. sez. 2, Sentenza n. 795 del 14 febbraio 1996).

La scelta legislativa di ancorare la possibilità di concedere gli arresti domiciliari, al limite temporale (convenzionale) dei tre anni di età del figlio minore ed al presupposto della convivenza, impedisce, di fatto, anche l'interpretazione estensiva invocata dalla difesa, con la conseguenza che, superato tale limite di età, in considerazione del fatto che lo Stato offre (rectius dovrebbe offrire) le provvidenze legislative a favore ed a sostegno della genitorialità [anche attraverso il ricorso ad istituti sostitutivi ed economici, quali asili nido, o scuole dell'infanzia pubbliche e private convenzionate con il sistema pubblico], non è invocabile l'applicazione della norma in esame anche nell'ipotesi in cui il minore sia, per il suo stato di portatore di handicap totalmente invalidante, incapace di provvedere da solo anche alle più elementari esigenze quotidiane ed anche se, da un punto di vista mentale (ma non anagrafico) si possa equiparare ad un minore di anni tre.

Tirando le fila di quanto sin qui detto, può, pertanto, affermarsi che, secondo le norme vigenti ed i pacifici orientamenti giurisprudenziali richiamati:

le ipotesi previste dall'art. 275, comma 4 e 4-bis, c.p.p. sono tassative;



le ipotesi suddette non sono suscettibili di interpretazione analogica, in quanto si tratta di una norma che introduce una deroga rispetto alla previsione del terzo comma relativa alla presunzione di adeguatezza della misura cautelare in carcere per i soggetti gravemente indiziati di delitti ivi indicati;

con specifico riferimento alla ipotesi di indagata «madre di prole di età inferiore a tre anni», presupposti per poter disporre l'applicazione della misura detentiva domiciliare sono: 1) l'assenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza; 2) la convivenza tra l'indagata detenuta e il minore; 3) un'età del minore inferiore a tre anni;

non è possibile operare una «interpretazione estensiva» della norma in oggetto in tutti i casi in cui sia superato il limite convenzionale dei tre anni, a prescindere dalle condizioni psicofisiche del minore convivente.

Ciò posto, ritiene questo Tribunale che la disciplina appena esposta, in quanto finalizzata alla tutela e protezione di determinate categorie di soggetti «deboli», contrasti con i principi costituzionali di eguaglianza e di ragionevolezza per la previsione di un trattamento difforme in ordine a situazioni familiari analoghe ed equiparabili fra loro, quali sono quelle della madre di un figlio minore degli anni tre e della madre di un figlio disabile e totalmente incapace di provvedere da solo anche alle più elementari esigenze, il quale, ancorché maggiore degli anni tre, ha necessità di essere assistito dalla madre allo stesso modo di un bambino di età inferiore agli anni tre.

Il legislatore, come visto, ha previsto nell'art. 275 comma 4 c.p.p., la possibilità di concedere, in deroga alla presunzione di adeguatezza della misura cautelare della custodia in carcere, l'applicazione della misura cautelare alternativa della detenzione domiciliare alla madre di prole di età inferiore a tre anni, con lei convivente, ponendo quale condizione negativa l'assenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, e indipendentemente dalla presenza di altri familiari idonei a dare assistenza alla prole.

Secondo l'orientamento maggioritario della Suprema Corte di cassazione la *ratio* della limitazione al potere del giudice di scegliere la misura cautelare personale, introdotta dalla L. 8 agosto 1995, n. 332, art. 5, che ha modificato l'art. 275 c.p.p., comma 4 va individuata nell'avvertita esigenza di garantire ai figli l'assistenza familiare in un momento particolarmente significativo e qualificante della loro formazione fisica e, soprattutto, psichica, qual è quello fino ai tre anni; con il superamento di tale limite di età può, infatti, considerarsi concluso il primo e più importante ciclo formativo ed aperto uno nuovo, nel quale le esigenze della prole possono essere soddisfatte da un qualsiasi altro congiunto e, all'occorrenza, dai pubblici istituti a ciò deputati (*cfr.*, tra le tanti, Cass. sez. 1, Sentenza n. 12459 del 3 marzo 2009; sez. 4, Sentenza n. 42679 del 29 aprile 2003; sez. 2, Sentenza n. 795 del 14 febbraio 1996).

Se tale fosse la *ratio* esclusiva della previsione normativa allora sarebbe ragionevole la scelta del legislatore di escludere dalla previsione normativa stessa l'ipotesi della cautelata madre di un figlio ultratreenne totalmente e permanentemente invalido, perché oltre il limite dei tre anni, discrezionalmente fissato dal legislatore nella norma in esame, non vi sarebbe più necessità della presenza della madre, dovendosi considerare già compiuta la fase iniziale dello sviluppo psico-fisico del minore e possibile il ricorso — anche in via esclusiva — a strutture a sostegno della genitorialità.

Tuttavia, ritiene il Collegio che la specifica previsione normativa oggetto di analisi debba essere letta e valutata nel più generale contesto in cui è inserita e, di conseguenza, nella valutazione della *ratio* sottesa alla scelta legislativa non si può prescindere, da un lato dalla finalità di assicurare puramente e semplicemente il ricongiungimento tra madre e figlio incapace e, dall'altro, da quello che è il comune denominatore delle ipotesi previste dai commi 4 e 4-bis dell'art. 275 c.p.p., ossia la tutela e protezione di determinate categorie «deboli».

Che tale *ratio* sia comune anche alla previsione in oggetto (indagata madre di prole di età inferiore a tre anni) si desume anche dalla evoluzione normativa delle ipotesi derogatorie previste dall'art. 275 comma 4 c.p.p.

In merito si osserva, infatti, che ad un ampliamento dei casi oggettivi di accessibilità alla detenzione domiciliare in deroga alla presunzione di adeguatezza del comma 3, reso più ampio dalle modifiche apportate dalle leggi n. 332 del 1995 e n. 231 del 1999 [che hanno modificato l'originaria formulazione normativa che prevedeva la possibilità di applicare la misura cautelare degli arresti domiciliari nei casi di persona incinta o che allatta la prole; persona che si trova in condizioni di salute particolarmente gravi: ultra sessantacinquenni; imputato tossicodipendente o alcolodipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero nell'ambito di una struttura autorizzata quando l'interruzione del programma possa pregiudicare la disintossicazione dell'imputato stesso], ha corrisposto — quanto alla tutela della genitorialità — l'inserimento di un parametro (convenzionale) relativo all'età della prole, sostituendo l'originaria previsione (donna che allatta la prole) con l'attuale previsione ancorata al limite dei tre anni, secondo una tendenza sicuramente alimentata da spirito di favore verso le esigenze di sviluppo e formazione del bambino il cui soddisfacimento potrebbe essere gravemente pregiudicato dall'assenza della figura genitoriale, ma anche alimentata dalla esigenza, da un lato, di assicurare puramente e semplicemente il ricongiungimento tra madre e figlio (infratreenne) incapace e, dall'altro, in una prospettiva ancora più generale, di tutelare un soggetto debole (minore) assolutamente dipendente dalla figura genitoriale non sostituibile e non surrogabile nel compimento anche delle più elementari esigenze di vita (dall'alimentazione personale alla cura dell'igiene).

Proprio al fine di soddisfare entrambe le esigenze del minore l'art. 275 comma 4 c.p.p. prevede perciò la possibilità di applicare — nel novero dei poteri discrezionali del giudice — la misura cautelare della detenzione domiciliare in luogo di quella di massimo rigore, limitandola però all'ipotesi del genitore del minore di età inferiore ad anni tre (limite convenzionale fissato dal legislatore).



Letta ed interpretata in questi termini la norma realizza in modo ingiustificato e irragionevole un trattamento peggiore nei confronti della indagata madre di figli minori conviventi che, pur essendo di età superiore al limite dei tre anni, siano affetti da handicap invalidanti che gli impediscano di adempiere alle più elementari esigenze di vita, al pari del minore di anni tre.

Come detto, infatti, la norma in questione non prende minimamente in considerazione la condizione del figlio minore gravemente invalido, rispetto alla quale il riferimento all'età non può assumere un rilievo dirimente, in considerazione delle particolari esigenze di tutela psico-fisica il cui soddisfacimento si rivela strumentale nel processo rivolto a favorire lo sviluppo della personalità del soggetto.

La salute psico-fisica di questo può essere infatti, e notevolmente, pregiudicata dall'assenza della madre, ristretta in regime cautelare carcerario, e dalla mancanza di cure da parte di questa, non essendo indifferente per il disabile grave, a qualsiasi età, che le cure e l'assistenza siano prestate da persone diverse dal genitore.

In questa prospettiva, la possibilità di concedere la custodia cautelare domiciliare al genitore indagato, convivente con un figlio minore totalmente handicappato, appare funzionale all'impegno della Repubblica, sancito nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, di rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che impediscono il pieno sviluppo della personalità oltre che funzionale all'impegno della Repubblica di tutelare, anche nel contesto della famiglia nucleare, la salute come fondamentale diritto dell'uomo.

Sul punto viene quindi in rilievo: 1) l'esigenza di favorire la socializzazione del soggetto disabile, presa in particolare considerazione dal legislatore sin dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone portatrici di handicap), che ha predisposto strumenti rivolti ad agevolare il suo pieno inserimento nella famiglia, nella scuola e nel lavoro; 2) il particolare ruolo della famiglia nella socializzazione del soggetto debole che nel caso in esame viene in rilievo sotto il profilo della tutela del minore disabile; 3) l'esigenza di tutelare e garantire il diritto alla salute del minore disabile consentendo adeguate cure in un contesto protetto, quale è quello familiare.

Alla luce di tali considerazioni a parere del Tribunale, pertanto, la norma in esame (art. 275 comma 4 c.p.p.) è in contrasto con il principio di ragionevolezza in quanto prevede un sistema rigido che preclude al giudice, ai fini della concessione della misura cautelare della detenzione domiciliare, di valutare l'esistenza delle condizioni necessarie per un'effettiva assistenza psico-fisica da parte della madre indagata nei confronti del figlio minore portatore di handicap accertato come totalmente invalidante. Ciò determina un trattamento difforme rispetto a situazioni familiari analoghe ed equiparabili fra loro, quali sono quella della madre di un figlio incapace perché minore degli anni tre e quella della madre di un figlio disabile e incapace di provvedere da solo anche alle sue più elementari esigenze, il quale, a qualsiasi età, ha maggiore e continua necessità di essere assistito dalla madre al pari di un bambino di età inferiore agli anni tre.

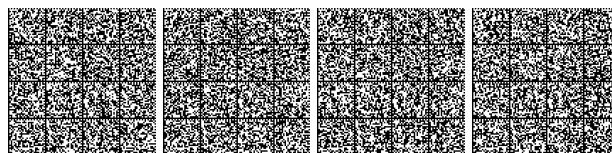
Sulla base di tali argomentazioni emerge, pertanto, a parere del Tribunale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 275 comma 4 c.p.p. per violazione degli artt. 3 e 32 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che non può essere disposta la custodia cautelare in carcere quando imputata sia madre di un figlio minore invalido al 100%, con lei convivente che necessiti della costante presenza della madre, prevedendola invece nell'analoga situazione della madre di prole di età inferiore ad anni tre.

La questione sollevata appare sicuramente rilevante nel presente procedimento.

In merito si osserva, infatti, che:

1) l'indagata P. R., madre convivente, del minore B. D. di anni sette, è detenuta in regime di custodia cautelare in carcere per i reati di cui agli artt. 74 e 73 d.P.R. 309/90;

2) il minore B. D. è in condizione di invalidità assoluta, equiparabile alla invalidità al 100% [cfr: relazioni mediche in atti nelle quali si certifica che: -- il quadro clinico del minore B. D. «è certamente rappresentativo di un Ritardo Mentale di grado Grave con marcata compromissione del linguaggio espressivo e della comprensione» - pag. 3 c.t.p. Dott. Cardamone del 27.07.2010; «il piccolo D. non soltanto non espleta le funzioni e gli atti tipiche della propria età ma è del tutto dipendente da terzi nell'assolvimento degli atti quotidiani della vita, dai più semplici ai più complessi. Tale deficitarietà è del tutto comprensibile se si considera che un soggetto affetto da ritardo mentale medio-grave, quindi a maggior ragione se affetto da ritardo mentale grave, qualora segua un percorso scolastico e riabilitativo valido in età adulta è in grado di svolgere compiti semplici in ambienti altamente protetti ... Di fatto il piccolo D. non ha ancora acquisito neanche un livello minimo di linguaggio comunicativo, non è in grado di eseguire attività elementari di cura della propria persona. Addirittura ancora oggi il piccolo D. non ha l'autonomo controllo degli sfinteri (indossa il pannolino) e non avverte la necessità di alimentarsi in modo cadenzato, ma soltanto quando lo stimolo della fame supera la soglia di tolleranza» - pag. 4 c.t.p. Dott. Cardamone del 27 luglio 2010. Cfr: anche nota del 22 ottobre 2010 del c.t.p. Dott. Cardamone nella quale chiarisce che «per un bambino vengono valutate le difficoltà a compiere gli atti quotidiani della propria età ed in tal senso le difficoltà gravi a compiere gli atti della propria età corrispondono nell'adulto alla invalidità al 100%. Mentre nei casi gravi, così come nell'adulto, viene valutata la incapacità ad assolvere gli atti quotidiani della vita che rappresenta il riconoscimento della indennità di accompagnamento. Quindi quanto



affermato a pag. 4 dell'elaborato del 27 luglio 2010 ... corrisponde al livello massimo di gravità in termini di invalidità che può essere riconosciuto ad un minore (che corrisponde al 100% + indennità di accompagnamento nell'adulto)». Si veda, inoltre, relazione del Dirigente Unità Operativa Neuropsichiatria Infantile - A.S.P. di Catanzaro, dott. La Vitola del 9 agosto 2010 – pag. 2 — nella quale si certifica, tra l'altro, che «le abilità inerenti la cura e l'igiene della persona — ossia del minore B. D. — non sono confacenti all'età (non ha acquisito il controllo degli sfinteri), non essendo in grado di svolgere autonomamente le principali funzioni della vita quotidiana»];

3) B. S., marito della P., nonché padre del minore, è anch'esso ristretto in regime di custodia cautelare in carcere per il medesimo reato nell'ambito dello stesso procedimento penale (*cfr.* certificazione prodotta dalla difesa; *cfr.* anche relazione medica a firma del c.t.p. dott. Cardamone del 27 luglio 2010, nella quale, a pag. 2, si attesta che: «il piccolo D. nonostante abbia vissuto gli ultimi 7 mesi, dalla precedente valutazione, in un ambiente protetto e familiare, nel cui contesto era contornato da figure a lui note poiché suoi diretti congiunti (nonni, sorelle, *zie*) ha manifestato un severo peggioramento delle proprie abilità cognitive e comportamentali»).

La deliberazione dell'atto di appello in questione richiede, pertanto, l'applicazione della norma la cui illegittimità costituzionale è stata denunciata.

P. Q. M.

Vista la legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 comma 4 c.p.p., per violazione degli artt. 3 e 32 della Costituzione nella parte in cui non prevede che non può essere disposta la custodia cautelare in carcere quando imputata sia madre di un figlio minore invalido al 100%, con lei convivente che necessiti della costante presenza della madre.

Manda alla cancelleria per la comunicazione della presente ordinanza al P.M., per la notifica all'indagata, ai suoi difensori, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, oltre a quanto previsto dalla legge.

Ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale in Roma.

Sospende il procedimento.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 26 ottobre 2010.

Il Presidente: RINARDO

Il giudice estensore: SCUTERI

11C0059

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2011-GUR-07) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 1 0 2 0 9 *

€ 6,00

