

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **361/2010** (ECLI:IT:COST:2010:361)

Giudizio: **GIUDIZIO SU CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI + GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **DE SIERVO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **13/12/2010**

Deposito del **17/12/2010**; Pubblicazione in G. U. **22/12/2010**

Norme impugnate: Artt. 1, c. 2°, lett. d), e 2, c. 1°, dell'atto denominato legge della Regione Calabria 11/02/2010, n. 5. Atto di promulgazione e pubblicazione dell'atto denominato legge della Regione Calabria 11/02/2010, n. 5.

Massime: **35167 35168 35169**

Atti decisi: **ric. 49/2010; confl. enti 4/2010**

## SENTENZA N. 361

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettera d) e 2, comma 1,

dell'atto denominato legge della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5 (Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilascio dell'economia attraverso l'attività edilizia. Approvata dal Presidente della Giunta Regionale quale commissario ad acta con Decreto n. 24 del 9 febbraio 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 marzo 2010, depositato in cancelleria il 29 marzo 2010 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2010, e nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'atto di promulgazione e pubblicazione dell'atto denominato legge della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5 (Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilascio dell'economia attraverso l'attività edilizia. Approvata dal Presidente della Giunta Regionale quale commissario ad acta con Decreto n. 24 del 9 febbraio 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 aprile 2010, depositato in cancelleria il 29 aprile 2010 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra enti 2010.

Udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2010 il Giudice relatore Ugo De Siervo;  
udito l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato il 19 marzo 2010 e depositato il successivo 22 marzo (reg. ric. n. 49 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera d), e 2, comma 1, dell'atto denominato legge della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5 (Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilascio dell'economia attraverso l'attività edilizia. Approvata dal Presidente della Giunta Regionale quale commissario ad acta con Decreto n. 24 del 9 febbraio 2010), approvata dal Presidente della Giunta regionale nella qualità di commissario ad acta nominato dal Governo, in relazione agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione.

Il ricorrente premette che l'atto impugnato è stato approvato dal Presidente della Giunta nella sua qualità di Commissario governativo ad acta, al fine di conferire esecuzione in forma legislativa all'intesa raggiunta il 1° aprile 2009 in sede di Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed autonomie locali, in punto di «misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia».

Tuttavia, l'art. 2, comma 1, dell'atto impugnato affida ad un regolamento della Giunta «ogni conseguente disciplina attuativa», in tal modo violando, secondo il ricorrente, gli artt. 117 e 118 Cost. in riferimento al principio di leale collaborazione, poiché verrebbe così ad essere differito il pattuito termine di 90 giorni per l'effettiva attuazione dell'intesa.

Inoltre, l'art. 1, comma 2, lettera d), contrasterebbe con l'art. 65, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), a propria volta espressivo, secondo il ricorrente, della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

2. - Con ricorso notificato il 23 aprile 2010 e depositato il successivo 29 aprile (reg. confl. enti n. 4 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Calabria, chiedendo l'annullamento dell'atto di promulgazione e dell'atto di pubblicazione dell'atto denominato legge regionale della Calabria 11 febbraio 2010, n. 5, approvata dal Presidente della Giunta regionale nella qualità di commissario ad acta nominato

dal Governo, in relazione agli artt. 118 e 120 Cost.

Il conflitto trova la sua origine nell'atto adottato in data 1° aprile 2009 dalla Conferenza unificata fra Stato, Regioni ed autonomie ordinarie e relativo a «Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni e gli enti locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia». In questa intesa si prevede, tra l'altro, che «le Regioni si impegnano ad approvare entro e non oltre 90 giorni proprie leggi ispirate preferibilmente» ad una serie di obiettivi e che «in caso di mancata approvazione delle leggi regionali nel termine stabilito, il Governo ed il Presidente della Giunta regionale interessata, congiuntamente determinano le modalità procedurali idonee ad attuare compiutamente l'accordo».

Nel dicembre 2009 il Presidente del Consiglio dei ministri, in ragione dell'inerzia della Regione Calabria ad adottare la legge ipotizzata nell'Intesa, ha nominato - sulla base dell'art. 120 della Costituzione e dell'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3) - come «Commissario ad acta per la piena attuazione dell'Intesa» il Presidente della Regione Calabria, incaricandolo anche di porre in essere «ogni idonea attività, anche di natura legislativa».

Nel gennaio 2010 il Commissario ha fatto presente i propri dubbi sulla possibilità di andar oltre ad una funzione di stimolo sul Consiglio regionale, ma il Ministro per i rapporti con le Regioni ha replicato che la competenza del Commissario sarebbe «particolarmente ampia e tale da consentire tuttora di giungere alla piena attuazione dell'Intesa in questione, ponendo in essere ogni idonea attività, anche di natura legislativa».

Pertanto il Presidente della Giunta regionale ha adottato il decreto n. 24 del 9 febbraio 2010, mediante il quale - tra l'altro - si approva «l'allegato testo del provvedimento legislativo recante: Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia». Nel medesimo decreto il Presidente della Regione subordina la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale di questo testo all'assenza di rilievi da parte del Consiglio dei ministri o del Ministro per i rapporti con le Regioni entro dieci giorni dalla comunicazione ai medesimi del provvedimento, come da art. 41 dello Statuto regionale. Questo decreto del Presidente della Regione Calabria viene comunicato al Governo nella giornata dell'11 febbraio 2010.

Il testo dell'atto è stato promulgato dal Presidente della Regione come legge regionale n. 5 del 2010 e pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione del 22 febbraio del 2010. Successivamente, nel medesimo giorno, il Ministro per i rapporti con le Regioni ha invitato il Presidente della Regione «a non procedere alla promulgazione e alla pubblicazione del provvedimento», dal momento che «il contenuto dello stesso non è in linea né con quanto previsto dall'Intesa sancita in data 1° aprile 2009 né con la deliberazione del Consiglio dei ministri».

Il ricorrente ritiene che il proprio Commissario ad acta, promulgando e pubblicando un testo divergente dalle direttive impartitegli dal Governo, abbia violato gli artt. 118 e 120 Cost.

In particolare, il ricorrente, dopo avere richiamato le vicende che hanno indotto il Governo a nominare il Presidente della Giunta commissario ad acta, al fine dell'attuazione dell'Intesa del 1° aprile 2009, osserva che in tale qualità il predetto Presidente ha approvato e promulgato l'atto avente denominazione di legge regionale, riservandone nel contempo la pubblicazione «all'assenza di rilievi da parte del Consiglio dei ministri o del Ministro per i rapporti con le Regioni, entro dieci giorni dalla comunicazione ai medesimi del presente provvedimento, come da art. 41 del vigente statuto regionale».

Tuttavia, prosegue il ricorrente, benché tali rilievi fossero stati trasmessi dal Governo al "Presidente-commissario" nel pomeriggio del 22 febbraio 2010, quest'ultimo aveva la mattina stessa già provveduto alla pubblicazione dell'atto, previamente promulgato.

Il ricorrente ritiene che, così operando, il Presidente della Giunta abbia violato gli artt. 120 e 118 Cost., quest'ultimo espressivo del principio di leale collaborazione, poiché da un lato ha provveduto in difformità dalle "direttive governative" impartitegli in sede di nomina a commissario, dall'altro ha anticipato la promulgazione e la pubblicazione della "legge regionale" n. 5 del 2010, così violando i «più generali principi di buona fede e di correttezza».

3. - Questa Corte aveva fissato la discussione su entrambi i ricorsi per l'udienza pubblica del 5 ottobre 2010, ma l'Avvocatura generale dello Stato il 16 settembre 2010 ha presentato istanza di rinvio a nuovo ruolo, in relazione al fatto che la Regione Calabria aveva nel frattempo approvato la legge 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), il cui art. 11 abroga la "legge" n. 5 del 2010, al fine di valutare se «si possa procedere alla rinuncia del ricorso per intervenuta cessazione della materia del contendere».

Il rinvio della trattazione di entrambe le questioni alla udienza pubblica del 16 novembre 2010 è stato concesso da questa Corte. Successivamente, l'Avvocatura generale dello Stato ha comunicato che in effetti il Consiglio dei ministri ha deliberato nella seduta del 22 ottobre 2010 di rinunciare all'impugnativa relativa alla legge n. 5 del 2010. Relativamente al ricorso per conflitto di attribuzione il Governo non ha, invece, nulla deliberato prima dell'udienza pubblica.

### *Considerato in diritto*

1. - Con un primo ricorso (reg. ric. n. 49 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 2, lett. d d) e 2, comma 1, dell'atto denominato legge della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5 (Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilascio dell'economia attraverso l'attività edilizia. Approvata dal Presidente della Giunta Regionale quale commissario ad acta con Decreto n. 24 del 9 febbraio 2010), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, ed al «principio di leale collaborazione di cui agli artt. 117 e 118 Cost.».

Con un secondo ricorso (reg. confl. n. 4 del 2010), il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Calabria, per l'annullamento «degli atti di promulgazione e di pubblicazione» della predetta "legge", in riferimento all'art. 120 (recte: art. 120, secondo comma) Cost. e al «principio di leale collaborazione ex art. 118 Cost.».

La vicenda proposta all'attenzione di questa Corte muove, in ordine di tempo, dall'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il giorno 1° aprile 2009 in materia di rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, con cui le Regioni si sono impegnate «ad approvare entro e non oltre 90 giorni proprie leggi ispirate» agli obiettivi indicati in tale atto.

Nella persistente inerzia della Regione Calabria a provvedere in tal senso, si è inserito il Presidente della Giunta, il quale, «nella qualità di commissario ad acta, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131» (secondo quanto recita il preambolo dell'atto), nominato dal Governo ed invitato a provvedere, «ha approvato», e successivamente, stavolta in qualità di Presidente della Giunta, promulgato e fatto pubblicare nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria del 22 febbraio 2010 il testo di un provvedimento composto da due articoli, e

denominato appunto «legge regionale 11 febbraio 2010, n. 5».

Il Governo ha proposto ricorso in via principale contro tale provvedimento, sul presupposto che costituisca atto avente forza di legge soggetto al controllo di costituzionalità di questa Corte, ai sensi dell'art. 134 Cost., lamentando che esso viola il principio di leale collaborazione e, quanto al solo art. 2, comma 1, lettera d), la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

Inoltre, il Governo ha proposto conflitto di attribuzione avverso gli atti di promulgazione e di pubblicazione, ritenendo che il Presidente della Giunta, operando in tali sedi in qualità di proprio commissario ad acta, ne abbia violato le "direttive", per mezzo dell'approvazione di un testo difforme dalle indicazioni governative in merito.

2. - I due ricorsi sono connessi e meritano pertanto di essere riuniti, ai fini di una decisione congiunta.

3. - Nelle more del giudizio, l'atto impugnato in via principale è stato eliminato dall'art. 11 della legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale): in seguito a ciò, il Consiglio dei ministri ha deliberato la rinuncia al ricorso in via principale.

In difetto di costituzione della Regione Calabria, ciò determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzione, l'estinzione del processo, profilo processuale preliminare la cui ricorrenza esime da ogni ulteriore considerazione.

4. - La rinuncia al conflitto di attribuzione è invece stata adottata dal Consiglio dei ministri solo in data 18 novembre 2010, e comunicata a questa Corte dall'Avvocatura dello Stato il successivo 22 novembre, quando tale conflitto era già stato discusso, a seguito dell'udienza pubblica del 16 novembre (art. 17, commi 3 e 5, delle Norme integrative): tale rinuncia, per questa ragione, resta priva di effetti processuali.

5. - Il ricorso è inammissibile per assoluta carenza di idoneità lesiva, rispetto alle attribuzioni costituzionali dello Stato, degli atti di promulgazione e di pubblicazione impugnati, posto che essi hanno ad oggetto una mera parvenza di legge, priva dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere ritenuta atto legislativo, e pertanto insuscettibile fin dalla sua origine di determinare effetti di alcun genere (sentenza n. 152 del 1982).

Come si è visto, l'atto in questione è stato approvato non già dal Consiglio regionale, cui l'art. 121 Cost. demanda l'esercizio delle potestà legislative attribuite alla Regione, ma da altro organo del tutto privo di tale investitura.

Ciò, malgrado che la disciplina del sistema delle fonti normative primarie sia caratterizzata nel nostro ordinamento costituzionale dalla necessaria individuazione sia delle fonti, che degli organi titolari delle diverse funzioni legislative.

Infatti, in considerazione della particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo, una siffatta individuazione può essere disposta solo da fonti di livello costituzionale. In particolare, la disciplina delle deroghe alla normale attribuzione del potere legislativo alle sole assemblee rappresentative è oggetto di normative speciali ed espresse di rango costituzionale.

In coerenza con queste premesse, è pacifico che a livello regionale è solo il Consiglio regionale l'organo titolare del potere legislativo.

Né ha alcuna attinenza con la questione oggi a giudizio il dibattuto profilo, concernente l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost., in relazione all'attività legislativa regionale, mediante atti aventi forza di legge del Governo.

Infatti, la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo: anche volendosi interpretare la surrichiamata disposizione costituzionale come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, e quindi eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost., resta evidente il divieto costituzionale di affidare ad un diverso organo gli eccezionali poteri di natura legislativa del Consiglio dei Ministri o - tanto più - di incaricarlo addirittura di adottare una legge regionale, che è invece un potere proprio del solo organo rappresentativo della Regione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara estinto il processo in via principale (reg. ric. n. 49 del 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 4 del 2010), avente ad oggetto gli atti di promulgazione e pubblicazione dell'atto denominato legge della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5 (Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilascio dell'economia attraverso l'attività edilizia. Approvata dal Presidente della Giunta Regionale quale commissario ad acta con Decreto n. 24 del 9 febbraio 2010), sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 118 e 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2010.

Il Cancelliere

F.to: MELATTI

*Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*