



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L’ESAME
DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Sicilia Legge n° 1 del 22/02/2019 BUR n°9 del 26/02/2019
ID:13018 Esito: Impugnativa (Scadenza 27/04/2019)

Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale.

La legge della Regione Sicilia 22 febbraio 2019, n. 1, recante "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale", contempla talune disposizioni costituzionalmente illegittime e va pertanto impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

L'art. 33, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, è illegittimo per i seguenti motivi:

preliminarmente si evidenzia che nell'ordinamento italiano la vigente normativa in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio è contenuta nella legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, concernente «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio» ritenuta dalla Corte Costituzionale disciplina contenente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (Corte Cost. n. 233/2010).

l'intero territorio nazionale (Cost. Cost. n. 203/2010). La stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale ha sul punto, affermato che «spetta allo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost, stabilire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (ex plurimis, sentenze n. 303 del 2103, n. 278, n. 116 e n.

106 del 2012).

Ciò posto l'esame, in punto di legittimità costituzionale, della norma regionale che si contesta impone una preliminare ricostruzione delle previsioni legislative statali suscettibili di assumere in materia la valenza di parametri interposti in quanto espressione della competenza esclusiva dello Stato a porre standard uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non derogabili in pejus dalle regioni.

In questa prospettiva, occorre tener conto anzitutto dell'articolo 19, comma 2 della suddetta legge n. 157 del 1992, il quale intesta alle regioni il controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante metodi ecologici su parere dell'istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi: ISPRA). Solo laddove ISPRA verifichi l'inefficacia dei predetti metodi le regioni possono autorizzare piani di abbattimento i quali devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali che potranno a propria volta avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali muniti della stessa licenza.

Nell'ambito di tale cornice normativa primaria statale, l'art. 33 della legge in parola sotto la rubrica "Utilizzo personale per attività di controllo faunistico", al comma 4 dell'articolo 1 della l.r. 11 agosto 2015, n. 18, dopo le parole "legge 11 febbraio 1992, n. 157", aggiunge le seguenti parole: "e all'articolo 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394".

Al riguardo l'anzidetto articolo 22 della legge n. 394 del 1991, al comma 6 dispone che: "6. Nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici. Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso Ente".

La disposizione regionale in parola, attraverso il neointrodotto riferimento all'articolo 22 della legge 394 del 1991, prevede la possibilità che all'interno delle aree protette i prelievi e gli abbattimenti faunistici per ricomporre gli squilibri ecologici siano effettuati dal personale dipendente dall'organismo di gestione del parco o da persone da esso autorizzate, scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco.

La precedente l.r. n. 18 dell'11 agosto 2015 (che viene modificata con la norma che qui si contesta), titolata "Norme in materia di gestione del patrimonio faunistico allo stato di naturalità"

(pubblicata nella Gazz. Uff. Reg. Sic. 28 agosto 2015, n. 35), è intervenuta a disciplinare il controllo della fauna sull'intero territorio regionale, fissando i seguenti punti salienti:

- per le aree naturali protette la competenza all'attuazione dei piani di controllo è correttamente affidata agli enti gestori (comma 4 dell'articolo 1);
- per il rimanente territorio regionale (al di fuori quindi delle aree naturali protette) la competenza è attribuita alle ripartizioni faunistico-venatorie competenti per territorio, che sono degli uffici della regione (comma 9 dell'articolo 1);
- soggetti da utilizzare in entrambe le fattispecie (comma 4 dell'articolo 1) risultano essere esclusivamente il personale dell'ente e quelli previsti dall'articolo 19 della legge n. 157 dell' 11 febbraio 1992.

Quindi prima della modifica recata dall'articolo 33 della legge di cui trattasi nella Regione siciliana l'unico personale che poteva essere utilizzato per il controllo del patrimonio faunistico era quello previsto dall'articolo 19 della legge n. 157 del 1992 con la differenza che nelle aree protette provvedevano gli enti gestori, mentre nel rimanente territorio (comprese le aree precluse a fini venatori) le ripartizioni faunistico venatorie.

Con l'introduzione dell'articolo 33 si inserisce (al comma 4 dell'articolo 1 della preesistente l.r. n. 18 del 2015) tra il personale da poter utilizzare sull'intero territorio regionale (ed anche da parte delle ripartizioni faunistico venatorie) quello previsto dall'articolo 22 della legge 6 dicembre 1991 n. 394 che riguarda solo le aree naturali protette.

Al riguardo, occorre tenere presente che a livello nazionale, e per costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, il controllo della fauna è sottoposto al rispetto di rigorose disposizioni statali, non derogabili dal legislatore regionale che in particolare prevedono per l'utilizzo del personale per il controllo venatorio e gli abbattimenti rigorose distinzioni, tenuto conto, nello specifico:

- che in tutto il territorio diverso dalle aree naturali protette, ai sensi del comma 2 dell'articolo 19 della l. 157/1992, operano esclusivamente le "guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio";
- che nelle aree naturali protette, ai sensi del comma 22 della l. n. 394/1991, i controlli devono essere attuati esclusivamente dal personale dipendente dall'ente gestore o da persone da esso autorizzate;
- che ai sensi dell'art. 2 comma 33 Legge 9 dicembre 1998, n. 426 (che ha modificato il comma 22 della Legge 394/1991) le persone autorizzate dall'ente gestore vanno scelte "con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco".

Ciò posto, non si comprende, dunque, se il richiamo operato dall'art. 33 vada riferito al (solo) testo dell'originario articolo 22 della legge n. 394/1991 (come recita testualmente la norma regionale) o debba riferirsi anche alla modifica successiva dell'articolo 22 operata dall'articolo 2 comma 33 della legge n. 426/1998.

E' noto che nel caso di recepimento a livello regionale delle norme nazionali esiste una distinzione tra recepimento statico e recepimento dinamico, che va tuttavia esplicitato dal legislatore regionale. Da siffatta ricostruzione del quadro normativo di riferimento possono discendere due distinte prospettazioni:

1) l'articolo 33 della legge regionale n. 1 del 2019 si riferisce solo al testo originario dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991.

In questa ipotesi la censura che si muove è quella che l'articolo 33 della legge regionale n. 1 del 2019, prevedendo per il controllo della fauna quanto previsto dall'articolo 22 della legge n.

394/1991, in ragione dell'applicazione delle suddette norme al resto del territorio regionale da parte delle ripartizioni faunistico venatorie (comma 9 dell'art. 1 della legge regionale n. 18 del 2015) consentirebbe a queste di utilizzare il personale degli enti gestori delle aree naturali protette al di fuori delle aree stesse da cui dipendono e soprattutto consentirebbe alle ripartizioni faunistico venatorie di individuare (ulteriori) persone da autorizzarsi al di fuori di quanto tassativamente previsto dall'articolo 19 della l. n. 157/1992.

2) l'articolo 33 della legge regionale n. 1 del 2019 si riferisce al testo dell'art. 22 della L. 394/1991 come modificato dalla L. 426/1998.

In questa diversa prospettazione, la censura che si muove è che l'articolo 33 della legge regionale n. 1 del 2019, prevedendo per il controllo della fauna quanto previsto dall'articolo 22 della legge n. 394/1991 come modificato dall'articolo 2 comma 33 della legge n. 426/1998, in ragione dell'applicazione delle suddette norme al resto del territorio regionale da parte delle ripartizioni faunistico venatorie (comma 9 dell'articolo 1 della l.r. n. 18/2015) consentirebbe di utilizzare anche i cacciatori nel controllo della fauna nel rimanente territorio regionale e nelle aree interdette dalla normativa venatoria (oasi, zone di ripopolamento e cattura, demani forestali, ecc.) al di fuori di quanto previsto tassativamente dall'articolo 19 della legge 157/1992.

Per altro verso si potrebbe anche osservare che essendo unica per l'intero territorio regionale la disposizione che individua il personale da utilizzare nelle attività di controllo della fauna (comma 4 art. i legge regionale n. 18 del 2015 come integrato dall'articolo 33 della legge regionale n. 1 del 2019) sia nelle aree protette (a cura dell'ente gestore ai sensi del comma 4 dell'articolo i della legge regionale n. 18/2015) sia nel rimanente territorio regionale (a cura delle ripartizioni faunistico venatorie ai sensi del comma 9 dell'articolo 1 della legge regionale n. 18 del

2015), la norma è affetta da irragionevolezza e incostituzionalità in riferimento alle disposizioni nazionali che distinguono rigorosamente i soggetti che possono essere utilizzati nelle attività di controllo nelle aree protette rispetto al resto del territorio e violerebbe anche i canoni che presiedono alla corretta legiferazione, ponendosi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, atteso che non si comprende se l'articolo 33 della legge regionale n. I del 2019 si riferisca al testo originario dell'articolo 22 della legge ti. 394 del 1991 o a quello successivamente modificato dall'articolo 2 comma 33 della legge n. 426 del 1998 e come possa applicarsi il criterio di "cacciatori residenti nel territorio del parco" al rimanente territorio regionale. In entrambi i casi, chiaramente con maggiore gravità per il secondo scenario (cioè riferimento all'art. 22 della legge n. 394 del 1991 come modificato dall'art. 2 comma 33 della legge 426 del 1998), si amplierebbe la platea dei soggetti (arrivando a prevedere i cacciatori) che potrebbero essere utilizzati nelle attività di controllo della fauna in violazione delle rigide disposizioni dettate dal legislatore nazionale che rappresentano il nucleo minimo di tutela non derogabile in pejus dal legislatore regionale.

E incontestabile, *ex facto*, che i cacciatori non possono essere utilizzati nelle attività di controllo della fauna selvatica sull'intero territorio regionale e nelle aree precluse dalla normativa venatoria, oltre alle aree naturali protette.

Univoca e rigorosa è stata in questi anni l'azione di impugnativa del Governo nei confronti di disposizioni simili contenute in altre leggi regionali. Si faccia riferimento per tutte al ricorso del Presidente del Consiglio del 3 marzo 2016 contro la legge regionale della Liguria n. 29/2015 definito con la sentenza n. 139/2017.

Da tanto discende che l'illegittimità della norma regionale in questione e soprattutto il pregiudizio per la corretta gestione del patrimonio faunistico regionale al di fuori del rigoroso quadro definito dallo Stato e dalla Corte Costituzionale, risiede nel fatto che dal combinato disposto della preesistente legge regionale n. 18 del 2015 e dell'integrazione di cui all'articolo 33 della legge regionale n. 1 del 2019 è possibile applicare l'articolo 22 della legge 394 del 1991 anche nei Siti Natura 2000 (SIC, ZPS e ZSC al di fuori delle aree protette) e con particolare pregiudizio per quelli sottoposti a divieto di caccia dal vigente Piano Regionale Faunistico Venatorio.

In particolare, ai sensi del comma 9 dell'articolo i della l.r. n. 18 del 2015 le ripartizioni faunistico venatorie applicano il comma 4 dell'articolo I della medesima legge regionale (come integrato dall'articolo 33 della legge regionale n. I del 2019) e quindi possono applicare l'introdotto articolo 22 della L. 394/1991 in aree diverse dalle aree protette e quindi anche nei Siti Natura 2000 (SIC, ZPS e ZSC) ed in particolare anche in quelli sottratti

alla caccia dal piano regionale faunistico venatorio, in violazione delle tassative disposizioni dell'articolo 19 della legge n. 157 del 1992 sul controllo della fauna selvatica al di fuori delle aree protette (diversamente disciplinato proprio dall'art.22 della legge n. 394 del 1991).

A tal riguardo si rileva che la materia del controllo venatorio è stato oggetto di disciplina da parte del legislatore statale con la suddetta, successiva, legge n. 157 del 1992 - qualificabile, secondo giurisprudenza costituzionale, come norma di fondamentale di riforma economico-sociale - la quale, all'articolo 19, comma 2, fornisce un'elencazione dei soggetti ad esso deputati, definita dalla Corte costituzionale tassativa, oltre che vincolante per le Regioni in quanto espressione della competenza esclusiva dello Stato sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; di talchè, una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente (sent. n. 139/2017 e da ultimo sent. n. 217/2018).

La Consulta ha avuto altresì modo di rilevare che la suddetta disposizione primaria statale non attiene alla caccia poiché disciplina un'attività, il controllo faunistico, che non è svolta per fini venatori, ma a fini di tutela dell'ecosistema» (sentenza nr.392 del 2005). com'è dimostrato dal fatto che è presa in considerazione dalla norma statale solo come *extrema ratio*, dopo che i metodi ecologici non sono risultati efficaci.

Nella parte in cui, dunque, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 ha introdotto un elenco tassativo di soggetti autorizzati al controllo venatorio in cui non sono compresi i cacciatori che non siano proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani medesimi, essa mira a "evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di selezione biologica, di proiezione delle produzioni zootecniche, ecc.) perseguiti trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche anorché nocive" (sent. n. 392 del 2005), in linea, peraltro, con la più rigorosa normativa europea in tema di protezione delle specie selvatiche (direttiva 74/409/CEE del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

Pertanto, la norma regionale della Sicilia, nella parte in cui estende secondo La modifica apportata al comma 4 dell'articolo 1 della l.r. 11 agosto 2015, n.18, il novero dei soggetti autorizzati al controllo faunistico ai cacciatori, viola la sfera di competenza statale alterando, altresì, il contemperamento di interessi delineato dal legislatore nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che, nella parte in cui disciplina i poteri regionali di controllo faunistico, realizza uno standard minimo uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rappresentando un limite invalicabile anche per l'autonomia regionale (Corte Cost. sent. n. 44/2012).

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo eurounitario e statale in cui si colloca la tutela delle specie

oggetto della disposizione censurata, si rileva il contrasto della norma regionale con il secondo comma, lett. s), dell'art. 117 Cost., poiché tendente a ridurre in peius il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in riferimento all'articolo 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, nonché con il parametro di ragionevolezza della legislazione desumibile dall'articolo 3 Cost.

L'articolo 24 stabilisce:

- una disciplina transitoria, a livello regionale "nelle more del recepimento delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 675 a 684, della legge 30 dicembre 2018, n. 145", per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime, fissandone modalità, termini, casi di revoca (comma 1, lett. a);
- l'utilizzo di procedure amministrative semplificate per il "rilascio di autorizzazioni di durata breve per l'occupazione e l'uso di limitate porzioni di aree demaniali marittime e di specchi acquei, comunque non superiori a complessivi metri quadrati mille e per un periodo massimo di novanta giorni, non prorogabili e non riproporibili nello stesso anno solare, allo scopo di svolgere attività turistico ricreative, commerciali o sportive, anche attraverso la collocazione di manufatti, purché precari e facilmente amovibili" (comma 1, lett. b), demandando, per tali fattispecie, a un decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, la disciplina concernente le modalità di presentazione delle richieste e le procedure amministrative, nonché le modalità per il rilascio della concessione (comma 2).

L'articolo 25 prevede che:

- "1. Ai sensi dell'articolo 32 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, le prestazioni delle strutture di marina resort sono assimilate a quelle delle strutture ricettive all'aria aperta e pertanto sono soggette all'applicazione del tributo di cui al d.P.R. n. 633/1972 e successive modifiche ed integrazioni, nella medesima misura come determinata ai sensi della Tabella A, parte III, n. 120 dello stesso d.P.R. n. 633/1972.
 2. Le strutture dedicate alla nautica da diporto, che rientrano nella categoria degli imbullonati ai sensi dell'articolo 1, comma 21, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, sono escluse dal calcolo della rendita catastale. La disposizione di cui al presente comma non comporta minori entrate per il bilancio della Regione."
- Preme evidenziare, in via preliminare, che i commi da 675 a 684 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", delineano una articolata procedura per la generale revisione del sistema delle concessioni

demaniali marittime, che prevede l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che ne fissi i termini e le modalità, nonché successive attività di implementazione da parte delle Amministrazioni competenti, tra cui una consultazione pubblica al termine della quale saranno assegnate le aree concedibili che attualmente non sono date in concessione.

In particolare, il comma 675 dispone l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che fissi i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime. La finalità indicata nella norma è quella di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese, in un'ottica di armonizzazione delle normative europee.

Il d.P.C.M. dovrà essere adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro per le politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro degli affari europei, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli affari regionali e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Si ricorda che sulla materia delle concessioni demaniali marittime interviene anche il comma 246, che consente ai titolari di concessioni demaniali marittime e punti di approdo con finalità turistico ricreative di mantenere installati i manufatti amovibili fino al 31 dicembre 2020 data di scadenza della proroga delle concessioni in essere al 31 dicembre 2015 - nelle more del riordino della materia.

Il comma 676 definisce più in dettaglio i contenuti del d.P.C.M., che dovrà stabilire le condizioni e le modalità per procedere:

- a) alla ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo;
- b) all'individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero di concessioni attualmente vigenti nonché delle aree libere e concedibili;
- c) all'individuazione della tipologia e numero di imprese concessionarie e sub-concessionarie;
- d) alla ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di ammortamento connesse, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni;
- e) all'approvazione dei metodi, indirizzi generali e criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri di cui all'articolo 89, primo comma, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Il comma 677 prevede inoltre che il DPCM contenga altresì i criteri per strutturare:

- a) un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative

e ricettive che operano sul demanio marittimo secondo schemi e forme di partenariato pubblico-privato, atto a valorizzare la tutela e la più proficua utilizzazione del demanio marittimo, tenendo conto delle singole specificità e caratteristiche territoriali secondo criteri di: sostenibilità ambientale; qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi, accessibilità; qualità e modernizzazione delle infrastrutture; tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; sicurezza e vigilanza delle spiagge;

b) un sistema di rating ditali imprese e della qualità balneare;

c) la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo contenute nel Codice della navigazione o in leggi speciali in materia;

d) il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'art. 37, primo comma, del Codice della Navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità e tenuto conto, in termini di premialità, dell'idonea conduzione del bene demaniale e della durata della concessione.

e) la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali a carico dei concessionari, che tenga conto delle peculiari attività svolte dalle imprese del settore, della tipologia dei beni oggetto di concessione anche con riguardo alle pertinenze, della valenza turistica.

In base al comma 678, le amministrazioni competenti per materia, che saranno individuate nel d.P.C.M., dovranno provvedere entro due anni dall'adozione del decreto, ciascuna per la propria competenza, all'esecuzione delle attività indicate nei due precedenti commi. Sulla base delle risultanze di tali lavori svolti sarà avviata una procedura di consultazione pubblica, nel rispetto dei principi e delle previsioni della legge n. 241 de] 1990, sulle priorità e modalità di azione e intervento per la valorizzazione turistica delle aree insistenti sul demanio marittimo che dovrà concludersi nel termine massimo di 180 giorni dalla data di conclusione dei lavori da parte delle Amministrazioni (comma 679).

Tanto premesso, in disparte la circostanza (sulla quale preme comunque richiamare l'attenzione) che il d.P.C.M. attuativo delle specifiche previsioni della legge di Bilancio 2019, è in corso di avanzata definizione, si rileva che le richiamate previsioni regionali, sovrapponendosi alla predetta disciplina statale emanata in materia, dalla quale con ogni evidenza si discostano sostanzialmente, generano dubbi interpretativi e incertezze riguardo alla chiara individuazione delle norme di legge applicabili.

Si sottolinea il consolidato orientamento della Corte costituzionale secondo il quale i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo appartengono ad

ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di "tutela della concorrenza", nella quale le pur concorrenti competenze regionali trovano «un limite insuperabile» (cfr. da ultimo, sentenza n. 221 del 2018 e sentenza n. 1 del 2019) e dall'articolo 97, primo comma, Cost. (principio di buon andamento dell'amministrazione) laddove si contesta la sovrapposizione alla disciplina statale emanata in materia e la conseguente incertezza riguardo alla chiara individuazione delle norme di legge applicabili (statali o regionali).

L'articolo 14, oltre alla genericità del testo normativo dispone che personale forestale possa essere utilizzati con un inquadramento riservato, in contrasto con il D.Lgs. 75/2017 e violando l'art. 97 della Costituzione in materia di accesso ai pubblici uffici.

Articoli 11 e 23:

L'articolo 11 della legge regionale in esame (Personale ASU Assessorato Beni Culturali) stabilisce che: «Al fine di garantire la continuità dei servizi prestati presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana i soggetti di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 novembre 2001, n. 17 e successive modifiche ed integrazioni, utilizzati fino alla data di entrata in vigore della presente legge in tali uffici, transitano in utilizzazione presso gli stessi».

Il successivo articolo 23 modifica il comma 18 dell'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, nei seguenti termini: «I soggetti titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato che prestano servizio presso gli enti in dissesto, gli enti deficitari con piano di riequilibrio già approvato dall'organo consiliare, i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane alla data del 31 dicembre 2018, inseriti nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni, che ne facciano richiesta entro il 30 giugno 2019 all'Amministrazione in cui prestano servizio e ai competenti dipartimenti regionali delle autonomie locali o del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative che ne attestano rispettivamente i costi relativi al trattamento economico fondamentale complessivo e agli oneri riflessi e l'inserimento nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014 al 31 dicembre 2015, transitano in apposita area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la Resais S.p.A. (...). 3. Le procedure di transito speciale di cui al presente articolo sono regolate con contratto di lavoro a tempo indeterminato previo espletamento delle procedure di cui al comma 6 dell'articolo 26 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, anche parziale, che, per singola unità lavorativa, in termini di costo complessivo annuo e di giornate lavorative nonché per gli aspetti connessi all'inquadramento giuridico ed economico, è uguale a quello relativo al contratto a tempo determinato in

essere al 31 dicembre 2015. Il personale assunto ai sensi del presente comma è utilizzato prioritariamente presso gli enti di originaria provenienza e conserva il diritto alla riserva di cui all'articolo 4, comma 6, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125 e successive modifiche e integrazioni, nell'ipotesi di avvio delle procedure di stabilizzazione da parte degli enti di originaria assegnazione ai sensi della medesima disciplina».

Orbene, entrambe le sopra menzionate disposizioni presentano profili di illegittimità costituzionale.

Come già ricordato, «il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, quando l'intento è di valorizzare esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione, può andare incontro a deroghe ed eccezioni, attraverso la previsione di trasformazione delle posizioni di lavoro a tempo determinato, già ricoperte da personale precario dipendente. Ma, affinché «sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.», è necessario che «l'area delle eccezioni» alla regola sancita dal suo primo comma sia «delimitata in modo rigoroso» (sentenze n. 363 del 2006, n. 215 del 2009 e n. 9 del 2010). In particolare, è indispensabile che le eccezioni al principio del pubblico concorso siano numericamente contenute in percentuali limitate, rispetto alla globalità delle assunzioni poste in essere dall'amministrazione; che l'assunzione corrisponda a una specifica necessità funzionale dell'amministrazione stessa; e, soprattutto, che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (sentenza n. 215 del 2009).

Tale principio non è destinato a subire limitazioni neppure nel caso in cui il personale da stabilizzare abbia fatto ingresso, in forma precaria, nell'amministrazione con procedure di evidenza pubblica, e neppure laddove la selezione a suo tempo svolta sia avvenuta con pubblico concorso, dato che la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.».

La necessità del concorso pubblico è stata ribadita con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico all'amministrazione pubblica di personale di società in house, ovvero di società o associazioni private; è stato altresì specificato che il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione stessa o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'articolo 97, quarto comma, della Costituzione (sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, n. 267 del

2010, n. 363 e n. 205 del 2006).

Tanto premesso, si osserva che la previsione di cui all'articolo 11, laddove utilizza il termine "transitano in utilizzazione", sembra prevedere una sorta di stabilizzazione del personale precario che sembra prescindere dallo svolgimento di qualsiasi procedura concorsuale e dall'accertamento del possesso da parte di detto personale della professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico, con conseguente riconoscimento di un trattamento di tipo privilegiato a discapito della generalità dei cittadini.

Ne deriva che la disposizione in parola risulta in conflitto con gli articoli 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, della Costituzione.

La previsione di cui all'articolo 23 - passaggio dei dipendenti a tempo determinato anche degli enti territoriali alla società regionale Resais S.p.a. e trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato - risulta anch'essa incompatibile con le previsioni di cui all'articolo 97, quarto comma, della Costituzione nonché con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Infatti, l'articolo 23 consente, da un lato, il transito di detto personale previo esperimento di procedure integralmente riservate espletata ai sensi del comma 6 dell'articolo 26 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 (che, in base all'interpretazione contenuta nel comma 2 dell'articolo 22 della legge regionale in oggetto sono procedure «che prescindono dalle procedure rivolte all'esterno») e, dall'altro, prevede la costituzione di un'area transitoria ad esaurimento all'interno della società regionale Resais S.p.a. a prescindere da qualsivoglia valutazione in ordine all'effettivo fabbisogno di detto personale.

Orbene, è noto che, con specifico riguardo alle c.d. società pubbliche, la Corte di cassazione ha ripetutamente evidenziato che la «Corte Costituzionale già a partire dalla sentenza n. 466/1993 [...] ha osservato che il solo mutamento della veste giuridica dell'ente non è sufficiente a giustificare la totale eliminazione dei vincoli pubblicistici, ove la privatizzazione non assuma anche "connotati sostanziali, tali da determinare l'uscita delle società derivate dalla sfera della finanza pubblica". La giurisprudenza costituzionale distingue, dunque, la privatizzazione sostanziale da quella meramente formale (Corte Cost. nn. 29/2006, 209/2015, 55/2017) e sottolinea che in detta seconda ipotesi viene comunque in rilievo l'art. 97 Cost., del quale il D.L. n. 112 del 2008 costituisce attuazione, tanto da vincolare il legislatore regionale ex art. 117 Cost. (Corte Cost. n. 68/2011) [...] valgono le considerazioni già espresse da questa Corte in merito al rapporto fra procedura concorsuale D.Lgs. n. 165 del 2001, ex art. 35 e contratto di lavoro, in relazione al quale si è osservato che "sussiste un inscindibile legame fra la procedura concorsuale ed il rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica, poiché la prima costituisce l'atto presupposto del contratto individuale, del quale condiziona la validità, posto che sia la assenza sia la

illegittimità delle operazioni concorsuali si risolvono nella violazione della norma inderogabile dettata dal D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 35 attuativo del principio costituzionale affermato dall'art. 97, comma 4, della Carta fondamentale." (Cass. n. 13884/2016). 2.4. Va, quindi, esclusa la portata innovativa del D.Lgs. n. 175 del 2016, art. 19, comma 4, che, nel prevedere espressamente la nullità dei contratti stipulati in violazione delle procedure di reclutamento, ha solo reso esplicita una conseguenza già desumibile dai principi sopra richiamati in tema di nullità virtuali. In merito è utile evidenziare che sugli effetti del mancato rispetto degli obblighi imposti del D.L. n. 112 del 2008, art. 18 la giurisprudenza di merito aveva espresso orientamenti opposti, sicché la nuova normativa assume anche una valenza chiarificatrice della disciplina previgente (sulla possibilità che la norma sopravvenuta, seppure non di interpretazione autentica, possa non essere innovativa cfr. in motivazione Cass. S.U. n.18353/2014 e Cass. n. 20327/2016). 2.5. Una volta affermato che per le società a partecipazione pubblica il previo esperimento delle procedure concorsuali e selettive condiziona la validità del contratto di lavoro, non può che operare il principio richiamato al punto 2 secondo cui anche per i soggetti esclusi dall'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 36 la regola della concorsualità imposta dal legislatore, nazionale o regionale, impedisce la conversione in rapporto a tempo indeterminato del contratto a termine affetto da nullità. Diversamente opinando si finirebbe per eludere il divieto posto dalla norma imperativa che, come già evidenziato, tiene conto della particolare natura delle società partecipate e della necessità, avvertita dalla Corte Costituzionale, di non limitare l'attuazione dei precetti dettati dall'art. 97 Cost. ai soli soggetti formalmente pubblici bensì di estenderne l'applicazione anche a quelli che, utilizzando risorse pubbliche, agiscono per il perseguimento di interessi di carattere generale» (Corte di cassazione, sezione lavoro, 1° marzo 2018, n. 4897).

Ne deriva che, anche con riguardo alle società pubbliche, le modalità di reclutamento devono avvenire secondo modalità compatibili con le previsioni di cui all'articolo 97, quarto comma, della Costituzione e, per quanto qui rileva, con il principio dell'adeguato accesso dall'esterno.

A ciò aggiungasi che la costituzione di un ruolo speciale ad esaurimento, che prescinde del tutto dal piano dei fabbisogni, appare difficilmente compatibile con la previsione di cui all'articolo 19 del decreto legislativo n. 175 del 2016 che, ai commi 5 e 6, impone alle amministrazioni pubbliche socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, "anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale", e alle società partecipate di perseguire concretamente

gli obbiettivi assegnati.

In questo senso la previsione di cui all'articolo 23 della legge regionale n. 1 del 2019 non è compatibile con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione che riserva allo Stato la disciplina dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché con l'art. 117, lett. I) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile.

L'art. 26, comma 2 prevede l'abrogazione dell'articolo 13 della legge regionale 17 marzo 2016 n. 3, il quale stabiliva che il Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale della Regione siciliana, come determinato ai sensi dell'articolo 49, comma 27, della legge regionale n. 9/2015, era ridotto, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, della somma di 1.843 migliaia di euro e, a decorrere dall'esercizio finanziario 2017, dell'ulteriore somma di 1.843 migliaia di euro. Al riguardo, si evidenzia che l'abrogazione di tale norma rende la materia priva di riferimenti e di vincoli, in considerazione del mancato richiamo della norma recata dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017. Tale disposizione rappresenta una cornice cui tutte le pubbliche amministrazioni devono fare riferimento e definisce un limite alla contrattazione integrativa che la Regione, pur nella sua autonomia, non è legittimata a superare. Pertanto, la norma in esame si pone in conflitto con l'art. 117, comma 2, lett. I), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi).

Art. 31 - La norma in esame reca disposizioni in materia di stabilizzazione del personale della sanità penitenziaria. Al comma 1 viene disposto che, fermo restando quanto previsto dall'art. 75 della legge regionale n. 8/2018, tutto il personale di sanità penitenziaria trasferito ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 222/2015 ed ancora in servizio alla data del 31 dicembre 2018 viene inquadrato secondo specifiche modalità stabilite con decreto dell'Assessore regionale per la salute, con l'istituzione di un ruolo ad esaurimento fino ai raggiunti limiti di età previsti dalla legge n. 740/1970 in atto vigenti.

Al comma 2 si stabilisce che le aziende sanitarie provinciali sono autorizzate ad avviare selezioni pubbliche per l'immissione in ruolo del personale sanitario infermieristico di cui alla legge n. 740/1970, in essere alla data del 28 febbraio 2015 ed ancora esistenti alla data di entrata in vigore del predetto decreto legislativo n. 222/2015 e trasferito a decorrere dalla medesima data di entrata in vigore dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia alle aziende sanitarie provinciali della Regione.

Al riguardo, si osserva che la norma in parola sembra riprodurre i medesimi profili di illegittimità sollevati con riguardo al suddetto art. 75 della l.r. n. 8/2018, in ordine al quale il Consiglio dei Ministri del 6.7.2018 ha disposto l'impugnativa davanti alla Corte costituzionale. Ciò, dal momento che i rapporti di lavoro del personale sanitario instaurati ai sensi della richiamata legge n. 740 del 1970, come evidenziato in sede di esame della citata l.r. n. 8/2018, continuano ad essere disciplinati dalla stessa legge fino alla relativa scadenza e ove a tempo determinato prorogati per la durata di 12 mesi. Decorso tale termine i rapporti devono ritenersi esauriti. Pertanto, le previsioni di cui all'art. 31 in esame ampliano, sostanzialmente, il termine temporale stabilito al 31 dicembre 2017 dall'art. 3, comma 7, del D.lgs. 222/2015 e dall'art. 3, comma 5, della l.r. n. 27 del 2016, ricomprensivo nel processo di stabilizzazione anche i rapporti di lavoro già oggetto, come innanzi detto, di impugnativa.

Peraltro anche in occasione dell'esame della l.r. n. 8/2018 erano stati avanzati i seguenti rilievi:

"Art. 75 (Norme in materia di sanità penitenziaria): comma 2 - il comma in esame proroga al 30 giugno 2018 il termine temporale contenuto nell'articolo 3, comma 5, della legge regionale 29.12.2016, n. 26, stabilito al 31 dicembre 2017. Tale disposizione prevede che "In attuazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 222 e nelle more delle procedure di selezione tese alla stabilizzazione del rapporto di lavoro, le Aziende sanitarie provinciali sono autorizzate a prorogare sino al 31 dicembre 2017 i contratti del personale sanitario di cui alla legge 9 ottobre 1970, n. 740".

Al riguardo, la suddetta previsione di proroga (30 giugno 2018), come già osservato in sede di esame della predetta l.r. n. 26/2016, ampliando il limite temporale di durata dei predetti contratti così come delineato dall'art. 3, comma 7, del citato d.lgs. n. 222/2015, emanato ai sensi del DPCM 1/4/2008 recante 'Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria', è suscettibile di configurare una violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Si ricorda, infatti, che secondo il citato DPCM, i rapporti di lavoro del personale sanitario instaurati ai sensi della richiamata legge n. 740/1970 (trattasi, più puntualmente, di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria) - trasferiti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della Giustizia alle Aziende sanitarie locali del Servizio sanitario nazionale - - continuano ad essere disciplinati dalla predetta legge fino alla relativa scadenza e, ove a tempo determinato, sono prorogati per la durata di dodici mesi. Decorso tale termine gli stessi rapporti,

facenti capo ai citati Dipartimenti, devono ritenersi esauriti. Pertanto, il comma 2 in argomento sembra porsi in contrasto con le norme contenute nel richiamato DPCM 1.4.2008 - adottato ai sensi dell'art. 22 comma 283, della legge 24/12/2007, n. 244 (legge di stabilità 2008) - che costituiscono principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito del trasferimento del personale sanitario penitenziario al Servizio sanitario regionale:

Comma 3 - il comma in parola dispone che, nelle more delle procedure di selezione finalizzate alla stabilizzazione, le ASP sono autorizzate a prorogare i rapporti dì cui all'articolo 3 del decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 222 sino al 31 dicembre 2018. Al riguardo, si fa presente che la disposizione appare generica considerato che l'art. 3 si riferisce sia a personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che a tempo determinato.

Comma 4 - La norma stabilisce che "Al fine di non disperdere le professionalità già riconosciute dalla legge 9 ottobre 1970, n. 740 ed assicurare il qualificato servizio di assistenza ai detenuti, le ASP sono autorizzate ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 ad indire procedure selettive rivolte al personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n.

222/2015...". Al riguardo, non è chiaro se le previste procedure selettive siano a valere su risorse riconducibili al limite di spesa di cui all'art. 9, comma 282 del DL n. 78/2010. Si rammenta, infatti, che il piano di reclutamento speciale previsto in via transitoria dal richiamato articolo 20 del d.lgs. n. 75/2017 consente di utilizzare, in deroga all'ordinario regime delle assunzioni e per finalità volte esclusivamente al superamento del precariato, le risorse dell'articolo 9, comma 28, del d.l. n.78/2010, calcolate in misura corrispondente al loro ammontare medio nel triennio 2015-2017. Tali risorse, quindi, possono elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato previsti dalle norme vigenti, purché siano destinate per intero alle assunzioni a tempo indeterminato del personale in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 20 e nel rispetto delle relative procedure.

Ciò premesso, tenuto conto di quanto già osservato in merito al comma 3, risulta necessaria l'acquisizione di idonei elementi che diano dimostrazione che il personale che si intende stabilizzare sia attualmente impiegato con rapporto di lavoro a tempo determinato a valere su risorse che soggiacciono al limite di cui al richiamato art. 9, comma 28 del DL n.78/2010.

Le previsioni di cui ai suddetti commi 2, 3 e 4 sono suscettibili, dunque, di avere risvolti onerosi che potrebbero risultare non compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione siciliana è sottoposta, che peraltro prevede specifici interventi a riguardo, e, conseguentemente, di porsi in contrasto con l'art. 81 della Costituzione nonché con il successivo art. 117, comma 3, atteso che le vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa

di personale degli enti del SSN si configurano quali principi di coordinamento della finanza pubblica."

Si ripropongono le medesime motivazioni di illegittimità costituzionali con riferimento all'art. 31 della legge in parola.

In relazione a quanto precede, si ritiene di dover impugnare la legge regionale in esame ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.