



Consiglio Regionale del Lazio
Servizio Legislativo, Centro Studi

**SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
DI INTERESSE REGIONALE**

II SEMESTRE 2012



Pubblicazione a cura
del Servizio Legislativo, Centro Studi

Supervisione:

Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Legislativo, Centro Studi)

Coordinamento:

Laura Bruni

Elaborazione:

Giovanna Bonanno, Laura Bruni, Finazio Caschera, Antonella De Santis,
Ida Maietta, Luca Sabellico, Anastasia Sciubba di Nunzio, Paola Tiburzi.

INDICE CRONOLOGICO

Sentenza del 6 luglio 2012, n. 171	7
Sentenza del 6 luglio 2012, n. 173	18
Sentenza del 6 luglio 2012, n. 176	30
Sentenza del 12 luglio 2012, n. 183	38
Sentenza del 16 luglio 2012, n. 187	46
Sentenza del 19 luglio 2012, n. 191	54
Sentenza del 20 luglio 2012, n. 198	58
Sentenza del 20 luglio 2012, n. 199	71
Sentenza del 20 luglio 2012, n. 200	80
Sentenza del 20 luglio 2011, n. 201	93
Sentenza del 30 luglio 2012, n. 212	96
Sentenza del 30 luglio 2012, n. 213	112
Sentenza del 30 luglio 2012, n. 214	116
Sentenza del 18 luglio 2012, n. 217	122
Sentenza del 19 settembre 2012, n. 219	136
Sentenza del 4 ottobre 2012, n. 221	140
Sentenza del 11 ottobre 2012, n. 225	148
Sentenza dell'11 ottobre 2012, n. 226	155
Sentenza del 12 ottobre 2012, n. 231	164
Sentenza del 26 ottobre 2012, n. 236	171
Sentenza del 31 ottobre 2012, n. 243	177
Sentenza del 31 ottobre 2012, n. 245	181
Sentenza del 22 novembre 2012, n. 260	185
Sentenza del 28 novembre 2012, n. 262	192
Sentenza del 12 dicembre 2012, n. 277	198
Sentenza del 12 dicembre 2012, n. 284	205
Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 287	214
Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 288	220
Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 291	226
Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 292	232
Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 293	239
Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 296	245
Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 297	253
Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 298	265
Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 299	271
Sentenza del 20 dicembre 2012, n. 309	283
Sentenza del 20 dicembre 2012, n. 310	292
Sentenza del 20 dicembre 2012, n. 311	295

INDICE SISTEMATICO

DESCRITTORI	SENTENZE II SEMESTRE 2012
acque minerali e termali	
agricoltura	
alimentazione	
ambiente e beni culturali	
appalti e gare	
apprendistato	
armi, munizioni ed esplosivi	
armonizzazione dei bilanci pubblici	298
assistenza e servizi sociali	
attuazione degli atti dell'Unione europea	
autonomia costituzionale delle regioni e degli enti locali	
autonomia finanziaria regionale	173, 176, 311
autonomia patrimoniale delle regioni e degli enti locali	284
autonomie speciali	
caccia e pesca	310
cave, miniere e torbiere	
cerimoniale	
circoscrizioni comunali	
commercio	183, 291, 299
concessioni demaniali marittime	
concorrenza di competenze	
controlli della Corte dei conti	
coordinamento della finanza pubblica	173, 176, 187, 198, 212, 217, 226, 260, 262, 284, 309, 311
coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale	293
copertura finanziaria	214, 309
demanio e patrimonio	
disciplina delle comunità montane	
edilizia residenziale pubblica	
edilizia e urbanistica	171
energia	183
enti locali	
finanziamenti statali	
forma di governo	198
formazione professionale	
funzioni amministrative	
funzioni fondamentali di comuni e province	

giurisdizione e norme processuali	
governo del territorio	183, 225, 284
grandi reti di trasporto e di navigazione	
immigrazione	
ineleggibilità e incompatibilità	
iniziativa economica privata	
interesse unitario/disciplina uniforme	
intese, accordi e pareri	
istruzione	298
istruzione e formazione professionale	287
lavoro	
legislazione elettorale	
libera circolazione	191
libertà di iniziativa economica privata	200
livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali	187, 296, 297
minoranze linguistiche	
normativa di dettaglio	
norme generali sull'istruzione	298
ordinamento civile e penale	173, 213, 217, 221
ordinamento della comunicazione	
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali	
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	293
ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	
ordine pubblico e sicurezza	
organi regionali	
perequazione delle risorse finanziarie	
personale e organizzazione degli uffici	212
politica estera <i>vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea</i>	
polizia amministrativa locale	
porti e aeroporti civili	
potere regolamentare statale	
potere sostitutivo	260
potestà regolamentare degli enti locali	
potestà regolamentare statale	187, 200
previdenza sociale	
principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione	198
principi generali e costituzionali	199, 277
principio dell'effettività della tutela giurisdizionale	
principio di proporzionalità e adeguatezza	
principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	212, 226, 245

principio di differenziazione	
principio di leale collaborazione	187, 200
principio di proporzionalità ed adeguatezza	
principio di ragionevolezza	200, 226
principio di sussidiarietà	
principio di uguaglianza	226, 236, 245, 277
procedimento amministrativo	
procedimento legislativo	
professioni	231, 260
proprietà industriale	
protezione civile	201
pubblico impiego	217, 226, 231, 245, 260
rapporti internazionali e con l'Unione europea	
referendum	
rifiuti	
rimozione degli squilibri economici e sociali	
servizio idrico integrato	
servizi pubblici locali	199
sicurezza stradale	183,
sistema elettorale regionale	
sistema tributario e contabile dello Stato	288, 297
sistema tributario e contabile regionale e locale	309
stabilizzazione del personale	212, 217, 226
statuto della Regione	
trasferimento di risorse	
trasporto	
turismo	171
tutela dei beni culturali	183
tutela del lavoro	221
tutela del risparmio e mercati finanziari	311
tutela dell'ambiente	171, 183, 243, 288, 310
tutela della concorrenza	199, 200, 217, 219, 291, 299
tutela della salute	187, 231, 236, 260, 292
unità giuridica ed economica	
tutela giurisdizionale dei diritti	277
valorizzazione dei beni culturali e ambientali	
valutazione di impatto ambientale	
variazioni territoriali	
vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale	191, 217, 291
violazione del giudicato	

Sentenza del 6 luglio 2012, n. 171		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Lazio	
Materie	Turismo Tutela dell'ambiente Edilizia e urbanistica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 25-bis, comma 1, legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche), inserito dall'art. 2, comma 1 della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, recante: "Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche),	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art. 25-bis, comma 8, secondo periodo della l.r. 13/2007, inserito dall'art. 2 della l.r. 14/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art. 1 l.r. 14/2011 che ha sostituito il comma 4 dell'art. 23 della l.r. 13/2007 e successive modifiche	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art. 25-bis, comma 8, primo e terzo periodo l.r. 13/2007, inserito dall'art. 2 l.r. 14/2011	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
Sintesi		
<p>Oggetto della presente sentenza è la legge della Regione Lazio che ha modificato la vigente legge regionale sull'organizzazione turistica regionale (la l.r. 13/2007) relativamente alle strutture ricettive all'aria aperta e all'attività edilizia nell'ambito di esse. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che definisce attività economica libera e non soggetta a titolo abilitativo edilizio l'installazione e il rimessaggio, nelle strutture ricettive all'aria aperta, di mezzi mobili di pernottamento (quali roulotte, caravans, maxicaravans, case mobili e altre strutture non permanentemente infisse al suolo e di facile rimozione) e dei relativi preingressi e cucinotti, senza stabilire prescrizioni, né limitazioni quantitative alle realizzazioni, né possibilità di controllo e di verifica del conseguente impatto ambientale, sul presupposto che tali installazioni, all'interno di</p>		

aree naturali protette regionali, non comporterebbero modifiche sostanziali sotto il profilo ambientale. Tale norma regionale si pone in contrasto con la normativa statale sulle aree naturali protette, che rientra nella materia “tutela dell’ambiente”, e viola, quindi, l’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., che riserva tale materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. A tale proposito è di particolare interesse la precisazione della Corte relativamente al carattere di materia trasversale della tutela dell’ambiente *“in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale, con la conseguenza che l’intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non derogatoria in senso peggiorativo”*. La legge quadro statale sulle aree protette (l. 394/1991) stabilisce il divieto di attività ed opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati e prevede il nulla-osta dell’ente parco per il rilascio di concessioni o autorizzazioni relativi ad interventi all’interno del parco stesso. Secondo la Corte, ai sensi delle norme statali del d.p.r. n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) gli interventi previsti dalla norma regionale in questione non possono essere considerati attività edilizia libera, dal momento che l’art. 3 del suddetto d.p.r. individua tra gli interventi di nuova costruzione quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio e statuisce che sono, comunque, da considerarsi tali l’installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee. L’art. 6 dello stesso d.p.r., inoltre, individuando gli interventi realizzabili senza alcun titolo abilitativo, non comprende tra essi l’installazione delle strutture sopra menzionate ed è vero che consente alle regioni ordinarie di individuare interventi ulteriori per i quali non serve il titolo abilitativo, ma la Corte ritiene, diversamente dalla difesa regionale, che si deve trattare di interventi atipici e non di quelli già disciplinati dallo stesso decreto; il successivo art. 10 inserisce, poi, gli interventi di nuova costruzione tra quelli di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio. Conseguentemente è illegittima, per violazione dell’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, la norma della legge regionale impugnata che non assoggetta a titolo abilitativo edilizio l’installazione dei mezzi mobili di pernottamento nelle strutture ricettive all’aria aperta nelle aree naturali protette. Particolarmente importanti sono le puntualizzazioni della Corte a proposito del principio sancito dalla normativa statale secondo cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario, nonché del discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo, dato dalla precarietà oggettiva dell’intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati e dalla precarietà funzionale, caratterizzata dalla temporaneità dello stesso. Né l’elemento della precarietà oggettiva né quello della precarietà funzionale è stato ravvisato nella fattispecie disciplinata dalla norma regionale impugnata.

E’ stata dichiarata l’illegittimità costituzionale anche della norma regionale che prevede che, nelle strutture ricettive all’aria aperta precedentemente perimetrate, inserite negli strumenti urbanistici vigenti, regolarmente autorizzate all’esercizio ricettivo e ricadenti nei parchi successivamente istituiti, l’installazione, la rimozione e lo spostamento di mezzi mobili di pernottamento non costituiscono mutamento dello stato dei luoghi e non sono soggetti al preventivo parere degli enti gestori. Tale norma si pone, infatti, in palese contrasto con la normativa statale di tutela dell’ambiente (in particolare l’art. 11 l. 394/1991), che prevede il preventivo parere degli enti

gestori, proprio a salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati e viola pertanto l'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

La Corte ha, invece, giudicato legittima la norma regionale che stabilisce che nelle strutture ricettive all'aria aperta ricadenti nelle aree naturali protette, nelle more dell'approvazione del piano e del regolamento di queste aree, sono consentiti gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di restauro e di risanamento conservativo nonché quelli necessari per l'adeguamento alle prescrizioni regolamentari per la classificazione delle strutture, in quanto si tratta di una norma transitoria, che si richiama alla normativa statale e che dispone una preventiva comunicazione all'ente gestore dell'area, il quale può adottare le iniziative necessarie. Parimenti non fondata è stata dichiarata la questione di legittimità sollevata con riferimento alla norma regionale che prevede il silenzio assenso per il rilascio del parere dell'ente parco su un intervento che non prevede il titolo abilitativo edilizio in strutture autorizzate successivamente all'istituzione del parco ove sono ricomprese, proprio in quanto si tratta di una norma con un ambito circoscritto, che riguarda solo interventi senza titoli abilitativi edilizi e consente comunque all'ente gestore di esercitare un controllo sull'iniziativa attraverso la possibilità di rilasciare un parere.

SENTENZA N. 171

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	”
-	Gaetano	SILVESTRI	”
-	Sabino	CASSESE	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”
-	Giorgio	LATTANZI	”
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Sergio	MATTARELLA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, recante: «Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta. Modifiche

alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 “Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo” e successive modifiche) e successive modifiche», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 2 novembre 2011, ed iscritto al n. 129 del registro ricorsi 2011.

Visto l’atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell’udienza pubblica del 5 giugno 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l’avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Renato Marini per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, recante: «Disciplina delle strutture turistiche ricettive all’aria aperta. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 “Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo” e successive modifiche) e successive modifiche».

Il ricorrente ritiene dette disposizioni in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Infatti, con esse «sarebbe offerta la possibilità di installare tra l’altro manufatti prefabbricati, quali bungalow trilocali, bilocali, monolocali, capanni, gusci e tukul (art. 1, comma 4, lett...), del nuovo articolo 23 della legge regionale n. 13 del 2007), nonché case mobili, con relativi preingressi e cucinotti (lett. a) dell’appena citato art. 1, comma 4)».

«Tali manufatti», ad avviso della difesa dello Stato, «si configurano come strutture permanenti e determinano un mutamento dello stato dei luoghi e del relativo ambiente anche nelle aree protette: di conseguenza, vanno considerati strutture edilizie. Tuttavia, per effetto di siffatte disposizioni, potrebbero essere realizzati senza l’acquisizione di alcun parere degli organi titolari della gestione del parco».

Alla stregua di quanto precede, risulterebbe «evidente l’illegittimità delle norme regionali impugnate: sia dell’articolo 1, perché, sostituendo il comma 4 dell’articolo 23 della legge regionale n. 13/2007, consente la realizzazione di strutture edilizie nelle aree protette, senza l’acquisizione del necessario parere degli enti gestori dell’area protetta; sia dell’articolo 2, perché crea una nuova norma (art. 25-*bis* della legge regionale n. 13/2007), la quale stabilisce arbitrariamente che le installazioni di case mobili (v. comma 4, lett. a) e dei relativi preingressi e cucinotti “costituiscono attività edilizia libera e non sono quindi soggetti a titolo abilitativo edilizio”».

Infatti, «le impugnate norme regionali non stabiliscono né prescrizioni, né limitazioni quantitative delle realizzazioni, né possibilità di controllo e di verifica del conseguente impatto ambientale, e pertanto non rispettano le finalità istitutive delle aree protette individuate dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette)». Sarebbero così violati gli artt. 11 e 13 di quest’ultima legge.

2.— La questione, avente ad oggetto l’art. 1 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, non è fondata.

Detta disposizione è così rubricata: «Modifica all'articolo 23 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 "Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche" e successive modifiche».

Il testo della norma è formulato nei termini di seguito indicati:

«1. Il comma 4 dell'articolo 23 della L. R. n. 13/2007 e successive modifiche è sostituito dal seguente:

“4. Sono strutture ricettive all'aria aperta i complessi ricettivi aperti al pubblico, a gestione unitaria, attrezzati per la sosta e il soggiorno sia di turisti provvisti di mezzi autonomi di pernottamento sia dei medesimi sprovvisti di tali mezzi autonomi di pernottamento. Nelle strutture ricettive all'aria aperta, oltre alla realizzazione delle strutture destinate ai servizi, sono consentite, esclusivamente per l'esercizio delle attività autorizzate:

- a) L'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento, quali roulotte, caravan, maxicaravan, case mobili, e dei relativi preingressi e cucinotti;
- b) L'installazione di manufatti realizzati con sistemi di prefabbricazione leggera, quali tukul, gusci, capanni, bungalow monocali, bilocali, trilocali;
- c) La realizzazione di manufatti, quali tukul, gusci, capanni, bungalow monocali, bilocali, trilocali, non permanentemente infissi al suolo;
- d) L'installazione di strutture non permanentemente infisse al suolo e di facile rimozione, quali le tende”».

L'art. 23 della legge regionale n. 13 del 2007 è destinato alla individuazione delle strutture ricettive, che sono così catalogate: a) strutture ricettive alberghiere; b) strutture ricettive extralberghiere; c) strutture ricettive all'aria aperta. L'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2011 (che ha sostituito il comma 4 del citato art. 23) si limita a definire la nozione di strutture ricettive all'aria aperta e ad indicare quali mezzi e manufatti possono essere installati o realizzati in esse. Non vi è alcun accenno alle aree protette, la cui disciplina, dunque, non viene in rilievo, né vi è riferimento alla normativa concernente i titoli abilitativi edilizi, sicché l'affermazione contenuta nel ricorso, secondo la quale il detto art. 1 consentirebbe la realizzazione di strutture edilizie nelle aree protette, senza l'acquisizione del necessario parere degli enti gestori, si rivela inesatta. In realtà si tratta di una norma a carattere definitorio o descrittivo, che si sottrae alle censure mosse dal ricorrente.

3.— La questione, avente ad oggetto l'art. 2, della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, è fondata, nei sensi e nei limiti in prosieguo indicati.

La norma ora citata, sotto la rubrica «Inserimento dell'articolo 25-*bis* nella L. R. n. 13/2007», così dispone:

«1. Dopo l'articolo 25 nella sezione II del capo III della L. R. n. 13 del 2007 è inserito il seguente: “Art. 25-*bis* posizioni per l'attività edilizia nell'ambito delle strutture ricettive all'aria aperta.

1. Entro il perimetro delle strutture ricettive all'aria aperta di cui all'articolo 23, comma 4, l'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento, dei relativi preingressi e cucinotti, anche se collocati permanentemente, previsti dal citato articolo 23, comma 4, lettera a) e delle altre strutture di cui al medesimo articolo 23, comma 4, lettera d), costituiscono attività edilizia libera e non sono quindi soggetti a titolo abilitativo edilizio, sempre che siano effettuati nel rispetto delle condizioni strutturali e di mobilità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 56, fatto comunque salvo quanto stabilito dagli articoli 5, comma 5, 6, comma 6 e 10, comma 8-*bis*, della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche, considerato che le installazioni ed il

rimessaggio dei predetti mezzi nelle strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali, fatte salve le eventuali ulteriori modalità esecutive fissate nel piano e nel relativo regolamento approvati ai sensi degli articoli 26 e 27 della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche, non comportano modifiche sostanziali sotto il profilo ambientale».

Omissis

Il comma 8 dell'inserito art. 25-*bis* della legge n. 13 del 2007, norma introdotta dall'art. 2 della legge della Regione Lazio n. n. 14 del 2011, statuisce quanto segue:

«8. Nelle strutture ricettive all'aria aperta collocate nei territori ricadenti nelle aree naturali protette di cui alla L. R. n. 29/1997 e successive modifiche, nelle more dell'approvazione del piano e del regolamento di cui agli articoli 26 e 27 della stessa, sono consentiti gli interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* del D.P.R. 380/2001, nonché, previa comunicazione all'ente gestore dell'area, il quale può dettare, nel termine di trenta giorni, specifiche modalità realizzative dell'intervento, quelli necessari per l'adeguamento alle prescrizioni di cui al regolamento adottato ai sensi dell'art. 56 per la prima classificazione delle strutture o per la loro riclassificazione migliorativa. Nelle strutture precedentemente perimetrare, inserite negli strumenti urbanistici vigenti, regolarmente autorizzate all'esercizio ricettivo e ricadenti nei parchi successivamente istituiti, l'installazione, la rimozione e/o lo spostamento dei mezzi mobili di pernottamento di cui all'articolo 23, comma 4, lettere *a)* e *d)*, non costituiscono mutamenti dello stato dei luoghi, pertanto non sono soggetti al preventivo parere degli enti gestori. Nei casi in cui le strutture sono state autorizzate successivamente all'istituzione del parco ove sono ricomprese, il rilascio del parere dell'ente parco riguardante un intervento che non prevede titoli abilitativi edilizi è reso entro il termine di sessanta giorni, decorso il quale interviene l'accoglimento per silenzio assenso».

Come si desume dal testo della normativa ora trascritta, l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 14 del 2011, che ha inserito nella legge regionale n. 13 del 2007 l'art. 25-*bis*, consente nelle strutture ricettive all'aria aperta, previste dall'art. 23, comma 4, di detta legge regionale, l'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento, con relativi preingressi e cucinotti, «anche se collocati permanentemente».

Tali mezzi mobili sono le roulotte, i caravan, i maxicaravan, le case mobili, nonché altre strutture non permanentemente infisse al suolo e di facile rimozione. L'installazione e il rimessaggio «costituiscono attività edilizia libera e non sono quindi soggette a titolo abilitativo edilizio». Ciò perché le installazioni e il rimessaggio dei predetti mezzi nelle menzionate strutture, collocate all'interno di aree naturali protette regionali, non comporterebbero modifiche sostanziali sotto il profilo ambientale.

Al riguardo, si deve premettere che la disciplina delle aree protette rientra nella «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. (*ex multis*: sentenza n. 44 del 2011). La normativa statale di tali aree, che inerisce alle finalità essenziali di tutela della natura attraverso la sottoposizione di parti di territorio a speciale protezione, si estrinseca, tra l'altro, nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione della flora e della fauna (sentenza n. 387 del 2008).

Sul tema in questione, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze

diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non derogatoria in senso peggiorativo (*ex multis*: sentenze n. 235 del 2011, n. 225 e n. 12 del 2009).

Tanto premesso, si deve in primo luogo osservare che l'art. 1 della legge n. 394 del 1991, nel definire le finalità e l'ambito della legge medesima, dispone che essa, «in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese».

L'art. 11, inserito nel titolo delle aree naturali protette nazionali, prevede il regolamento del parco, cui demanda la disciplina dell'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco stesso, stabilendo, inoltre, che esso sia adottato dal relativo Ente nel termine dalla norma stessa stabilito. A tale regolamento è affidata, tra l'altro, l'individuazione della tipologia e delle modalità di costruzione di opere e manufatti.

Il detto art. 11, comma 3, dispone che «Salvo quanto previsto dal comma 5, nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi *habitat*», con l'indicazione di una serie di divieti.

L'art. 22, rubricato «Norme quadro» e collocato nel titolo delle aree naturali protette regionali, indica tra i principi fondamentali per la disciplina di tali aree l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità al dettato dell'art. 11, di regolamenti delle aree protette.

Orbene, la norma qui censurata (art. 2, comma 1, della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011) si pone in contrasto con la citata normativa statale e, in particolare, con l'art. 11 della legge quadro n. 394 del 1991, articolo richiamato, in tema di aree naturali protette regionali, dall'art. 22, comma 1, lettera *d*), della medesima legge quadro. L'art. 22 ora menzionato, che individua i principi fondamentali per la disciplina di dette aree, prevede l'adozione, con le modalità in esso stabilite, di regolamenti delle aree protette (comma 1, lettera *d*); e il medesimo art. 11, comma 3, pone il divieto di attività ed opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi *habitat*.

Il comma 1 dell'art. 25-*bis* della legge regionale n. 13 del 2007, come osserva il ricorrente, non prevede alcuna prescrizione o limitazione numerica delle installazioni consentite, né fa riferimento a iniziative di controllo o di verifica dell'impatto ambientale, limitandosi a rinviare: a) al «rispetto delle condizioni strutturali e di mobilità» stabilite da un regolamento (atto che, per sua natura, non potrebbe derogare alle attività indicate dalla norma censurata, che le qualifica attività edilizie libere e perciò non soggette a titolo abilitativo edilizio); b) alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (che disciplina la «Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico» e, perciò, non viene in rilievo nel caso in esame); c) alle «eventuali ulteriori modalità esecutive fissate nel piano e nel relativo regolamento approvati ai sensi degli articoli 26 e 27 della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche». Queste ultime norme concernono, rispettivamente, il piano e il regolamento dell'area naturale protetta, ma non incidono sul contenuto precettivo della norma qui censurata, anche perché sono richiamate soltanto per far salve «eventuali ulteriori modalità esecutive», restando ferma la regola secondo cui l'attività prevista dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 14 del 2011

costituisce attività edilizia libera e, quindi, non è soggetta a titolo abilitativo edilizio, non comportando modifiche sostanziali sotto il profilo ambientale.

Non è invece richiamato l'art. 28 della legge regionale n. 29 del 1997, che disciplina il nulla osta e i poteri di intervento dell'ente di gestione (rinviando all'art. 13 della legge n. 394 del 1991). Il mancato richiamo è dovuto, nella logica della Regione, alla circostanza che il menzionato art. 28 è diretto a disciplinare (comma 1) «il rilascio di concessioni od autorizzazioni, relativo ad interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta», rilascio sottoposto, per l'appunto, a preventivo nulla osta dell'ente di gestione; poiché, nella prospettiva della norma censurata, l'attività in essa prevista non sarebbe soggetta a titolo abilitativo edilizio, non sarebbe nemmeno richiesto il nulla osta dell'ente di gestione. Il che configura un ulteriore contrasto della norma censurata con la citata normativa statale e, per il tramite di questa (normativa interposta), con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto la mancanza di ogni possibilità di controllo compromette gravemente la tutela dell'ambiente, demandata, come si è visto, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

3.1.— In questo quadro, la difesa erariale ha censurato il predetto comma 1 dell'art. 25-*bis* della legge regionale del Lazio n. 13 del 2007, deducendo che la norma consentirebbe l'installazione e il rimessaggio, entro il perimetro delle strutture ricettive all'aria aperta, di mezzi mobili di pernottamento, dei relativi preingressi e cucinotti, anche se collocati permanentemente, previsti dall'art. 23, comma 4, lettere *a*) e *d*), della legge regionale n. 13 del 2007 (come sostituito dall'art. 1 della citata legge regionale n. 14 del 2011), in assenza di titolo edilizio e senza alcun parere degli organi titolari della gestione del parco, trattandosi di attività edilizia libera.

La difesa regionale ha replicato che il regime giuridico relativo alle strutture mobili è stabilito, a livello statale, dall'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A).

Detta normativa avrebbe sancito il principio in forza del quale il rilascio del titolo abilitativo sarebbe necessario, anche in caso di strutture mobili, «nelle sole ipotesi in cui esse, essendo finalizzate al soddisfacimento di esigenze durature nel tempo, determinino una trasformazione permanente del territorio».

Tale ipotesi esulerebbe del tutto dal caso di specie. Infatti, le strutture mobili in questione non determinerebbero alcuna trasformazione irreversibile o permanente del territorio su cui insistono, realizzando, al contrario, il duplice requisito in presenza del quale la giurisprudenza sarebbe concorde nell'escludere la necessità del titolo abilitativo. Invero, si tratterebbe di strutture caratterizzate da precarietà oggettiva, tenuto conto delle tipologie dei materiali utilizzati, nonché da precarietà funzionale, in quanto contraddistinte dalla temporaneità della funzione cui assolvono e volte a garantire esigenze meramente temporanee (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 278 del 2010). Pertanto, le relative installazioni costituirebbero attività edilizia libera.

La tesi della Regione, qui riassunta, non può essere condivisa.

L'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, destinato alle definizioni degli interventi edilizi, individua, tra gli altri, come «interventi di nuova costruzione», quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio e statuisce che sono comunque da considerarsi tali (art. 3, comma 1, lettera *e* numero 5) «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee». Il comma 2 del medesimo art. 3, poi, aggiunge che le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi.

L'art. 6 dello stesso d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce quali sono gli interventi eseguibili senza alcun titolo abilitativo, e tra essi non figurano le installazioni delle strutture sopra menzionate, mentre il successivo art. 10 inserisce gli interventi di nuova costruzione tra quelli di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio.

Su queste basi, l'assunto della difesa regionale – secondo cui le strutture mobili, previste dall'art. 1 della legge impugnata, non determinerebbero alcuna trasformazione irreversibile o permanente del territorio su cui insistono – si pone in palese contrasto con la normativa statale e con i principi fondamentali da essa affermati. Invero, è evidente che, se quell'assunto fosse esatto, cioè se si trattasse «di strutture caratterizzate da precarietà oggettiva, tenuto conto delle tipologie dei materiali utilizzati», il legislatore statale non avrebbe catalogato in modo espresso tra «gli interventi di nuova costruzione» l'installazione di manufatti leggeri, tra cui le case mobili. Inoltre, quanto alla precarietà funzionale che contraddistinguerebbe i manufatti, ponendosi come nozione distinta dalla temporaneità delle funzioni cui assolvono, giacché essi sarebbero volti a garantire esigenze meramente temporanee, è sufficiente notare, da un lato, che proprio il dettato della norma censurata smentisce tale precarietà, dal momento che considera l'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili, «anche se collocati permanentemente», come attività edilizia libera, e perciò non soggetta a titolo abilitativo edilizio; e, dall'altro, che proprio la mancanza del titolo edilizio e di ogni previsione di verifica o di controllo impedisce di riscontrare il presunto carattere precario e temporaneo dell'installazione.

Il richiamo alla sentenza di questa Corte, n. 278 del 2010, non è pertinente.

Essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma statale che dettava una disciplina avente ad oggetto la installazione di mezzi mobili di pernottamento e dei relativi rimessaggi, escludendo la rilevanza di tali attività a fini urbanistici ed edilizi e, conseguentemente, la necessità di conseguire apposito titolo abilitativo per la loro realizzazione, sulla base del mero dato oggettivo, cioè della precarietà del manufatto.

La declaratoria di illegittimità costituzionale è basata sul rilievo che «l'intervento del legislatore statale presenta carattere di norma di dettaglio, in quanto ha ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti». Come si vede, la tematica oggetto della presente questione non è stata affrontata. Tuttavia, la Corte ha rilevato che «la normativa statale sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario»; ed ha aggiunto, sul piano generale, che «il discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è dato dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso». Si tratta, per l'appunto, dei due elementi di cui sopra è stata riscontrata l'assenza.

La difesa regionale, poi, richiama l'art. 6, comma 6, del d.P.R. n. 380 del 2001 (rubricato «Attività edilizia libera») ed afferma che esso consentirebbe in modo espresso alle Regioni a statuto ordinario di poter estendere «la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2».

Questa tesi non è fondata.

Infatti, è vero che la norma richiamata dalla Regione consente interventi edilizi liberi, ulteriori rispetto a quelli nel medesimo articolo menzionati, ma si tratta di interventi (atipici) che non possono certo abrogare le disposizioni previste nella definizione stabilita dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 25-*bis* della legge regionale n. 13 del 2007, inserito dall'art. 2 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, per violazione della citata normativa statale in ordine agli interventi di nuova costruzione e, quindi, dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., il quale riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

4.— La difesa dello Stato ha censurato il comma 8 dell' art. 25-*bis* della legge regionale n. 13 del 2007.

Tale disposizione è composta da tre periodi che vengono esaminati separatamente.

Nel primo di essi è stabilito che, nelle strutture ricettive all'aria aperta collocate nei territori ricadenti nelle aree naturali protette di cui alla legge regionale n. 29 del 1997 e successive modifiche, nelle more dell'approvazione del piano e del regolamento di cui agli articoli 26 e 27 della stessa, sono consentiti gli interventi di cui agli artt. 3, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*) del d.P.R. n. 380 del 2001, nonché, previa comunicazione all'ente gestore dell'area, il quale può dettare, nel termine di trenta giorni, specifiche modalità realizzative dell'intervento, quelli necessari per l'adeguamento alle prescrizioni di cui al regolamento adottato ai sensi dell'art. 56 per la prima classificazione delle strutture o per la loro riclassificazione migliorativa.

La questione di legittimità costituzionale, concernente la norma ora trascritta (primo periodo), non è fondata.

Si tratta di una disposizione transitoria («nelle more dell'approvazione del piano e del regolamento di cui agli articoli 26 e 27» della legge regionale n. 29 del 1997), che si richiama alla normativa statale (art. 3, comma 1, lettere *a*, *b* e *c*, del d.P.R. n. 380 del 2001, con le conseguenze che ne derivano anche in ordine al regime giuridico dettato dall'art. 6 del medesimo decreto presidenziale) e che, quanto agli altri interventi di adeguamento menzionati, dispone una preventiva comunicazione all'ente gestore dell'area, il quale può adottare le iniziative nella norma stessa indicate.

Tale disciplina, dunque, non viola il parametro costituzionale invocato dal ricorrente.

A diverse conclusioni deve pervenirsi in ordine al secondo periodo della norma censurata. Esso dispone che, nelle strutture precedentemente perimetrare, inserite negli strumenti urbanistici vigenti, regolarmente autorizzate all'esercizio ricettivo e ricadenti nei parchi successivamente istituiti, l'installazione, la rimozione e/o lo spostamento di mezzi mobili di pernottamento di cui all'art. 23, comma 4, lettere *a*) e *d*), non costituiscono mutamenti dello stato dei luoghi, pertanto non sono soggetti al preventivo parere degli enti gestori.

Vengono in rilievo gli stessi manufatti e strutture di cui già si è trattato nei punti precedenti, che possono essere installati, rimossi e/o spostati senza alcun controllo e prescindendo da qualsiasi verifica sul numero e sul posizionamento che vanno ad assumere. In questo quadro, l'affermazione secondo cui i suddetti movimenti non costituirebbero mutamento dello stato dei luoghi, onde non sarebbero soggetti al preventivo parere degli enti gestori, si rivela a dir poco apodittica. È sufficiente ricordare le prescrizioni e i limiti posti dal già citato art. 11 della legge quadro n. 394 del 1991 e successive modificazioni (richiamato, per le aree naturali protette regionali, dall'art. 22, comma 1, lettera *d* della medesima legge), per convincersi della necessità che le installazioni e gli spostamenti dei mezzi mobili di pernottamento (che possono assumere anche dimensioni ragguardevoli) siano soggetti quanto meno al preventivo parere degli enti gestori, proprio a salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati (art. 11, comma 3, della legge n. 394 del 1991).

L'esonero da tale parere, dunque, si pone in contrasto con la menzionata normativa statale e si risolve in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sicché va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, secondo periodo, della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011.

Infine, il terzo periodo della disposizione oggetto di scrutinio stabilisce che, nei casi in cui le strutture sono state autorizzate successivamente all'istituzione del parco ove sono ricomprese, il rilascio del parere dell'ente parco riguardante un intervento che non prevede titoli abilitativi edilizi è reso entro il termine di sessanta giorni, decorso il quale interviene l'accoglimento per silenzio assenso.

Con riferimento a tale norma, la questione non è fondata.

Infatti, essa ha un ambito circoscritto, perché riguarda soltanto interventi che non prevedano titoli abilitativi edilizi e contempla comunque il rilascio di un parere che consente all'ente gestore di esercitare un controllo sull'iniziativa.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25-bis, comma 1, della legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo e successive modifiche" e successive modifiche), inserito dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, recante: «Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche), e successive modifiche»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25-bis, comma 8, secondo periodo, della legge della Regione Lazio n. 13 del 2007, inserito dall'art. 2 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, che ha sostituito il comma 4 dell'articolo 23 della legge della Regione Lazio n. 13 del 2007 e successive modifiche, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 25-bis, comma 8, primo e terzo periodo, della legge della Regione Lazio n. 13 del 2007, inserito dall'art. 2 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

Sentenza del 6 luglio 2012, n. 173		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Valle d'Aosta Regione Liguria Regione Umbria Regione Emilia Romagna Regione Puglia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Autonomia finanziaria regionale Ordinamento civile Coordinamento della finanza pubblica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 9, comma 3, decreto-legge 31 maggio 2010, n.78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122	inammissibilità della questione	art. 36, Cost. principio di ragionevolezza
art. 9, comma 28 e combinato disposto degli articoli 9, comma 28, e 14, comma 24-bis del d.l. 78/2010	cessazione della materia del contendere	artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost; art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione); artt. 2, lettera a), 3, lettere f) e l), 4, primo comma, e 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Speciale per la Valle d'Aosta).
art. 9, comma 3, d.l. 78/2010	non fondatezza della questione	artt. 39, 117, terzo comma, e 119 Cost.
art. 9, comma 28, d.l. 78/2010	non fondatezza della questione	artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.
art. 9, comma 29, d.l. 78/2010	non fondatezza della questione	artt. 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, e 119 Cost.
art. 9, comma 31, d.l. 78/2010	non fondatezza della questione	artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.
art. 9, comma 36, d.l. 78/2010	non fondatezza della questione	artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost.

Sintesi

La Corte si pronuncia su diverse questioni di legittimità relative ad alcuni commi degli articoli 9 e 14 del d. l. 78/2010. Innanzitutto viene ritenuta infondata l'eccezione preliminare sulla tardività dei ricorsi: per costante orientamento è ammissibile e tempestiva l'impugnazione dei decreti legge successivamente alla loro conversione anche relativamente alle norme non modificate, perché è solo con la conversione in legge che ne viene stabilizzata la presenza all'interno dell'ordinamento.

Affrontando le singole questioni, relativamente al ricorso presentato dalla Regione Valle d'Aosta, per quanto riguarda l'articolo 9, comma 28 e il combinato disposto degli articoli 9, comma 28 e 14, comma 24-bis del d.l. 78/2010, la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere. Infatti in base all'articolo 1, comma 160 della sopravvenuta legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), la regione autonoma ricorrente concorre agli obiettivi di finanza pubblica mediante accordi con lo Stato, come le misure definite nell'accordo concluso in data 11 novembre 2010 con il Ministro per la semplificazione normativa. Le norme impugnate non possono, quindi, essere direttamente applicate alla regione ricorrente.

Diverse sono le questioni che investono il comma 3 dell'articolo 9 del d.l. 78/2010. Tale disposizione prevede che ai titolari di incarichi di livello dirigenziale non si applicano disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi. La Corte ritiene inammissibili le questioni relative alla violazione del principio di ragionevolezza e dell'articolo 36 Cost.: non vi è lesione del riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni e la norma statale che incide sulla disciplina del rapporto di lavoro non compromette di per sé le prerogative regionali in materia di gestione del personale. Inoltre sono ritenute infondate le censure promosse con riferimento agli articoli 117 e 119 Cost.: la norma impugnata, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, rafforza il principio sancito dall'articolo 24 del d.lgs 165/2001, in base al quale il trattamento economico corrisposto al dirigente remunera tutta l'attività svolta, anche quella connessa ad incarichi aggiuntivi; ad avviso della Corte la norma impugnata non lede neanche l'articolo 39 Cost.: integrando la disciplina delle incompatibilità e degli incarichi aggiuntivi dei dirigenti pubblici, non compromette la riserva di contrattazione in materia di retribuzione e le scelte effettuate dall'ARAN per conto delle regioni.

Il comma 28 dell'articolo 9, anch'esso censurato, prevede disposizioni, definite espressamente principi generali di coordinamento della finanza pubblica, che impongono, a partire dal 2011, determinati limiti percentuali alla possibilità per le amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato, alle convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa nonché ai contratti di formazione-lavoro ed altri rapporti formativi. La Corte dichiara infondate le questioni promosse relativamente al citato comma 28. Lo Stato ha, infatti, esercitato legittimamente la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, perseguendo l'obiettivo del contenimento della spesa nel settore del personale con riguardo ai contratti di lavoro diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. Tali disposizioni impongono una riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nell'anno 2009, lasciando all'ente decidere se e quanto diminuire la spesa per le singole tipologie contrattuali. Il comma 29 del medesimo articolo 9 estende le suddette disposizioni in materia di assunzioni alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni: la Corte dichiara l'infondatezza delle questioni sollevate, trattandosi di norme in materia di ordinamento civile e quindi riconducibili alla competenza legislativa statale a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) Cost..

Infondate sono anche le questioni inerenti il comma 31. Tale norma prevede che le amministrazioni possono accogliere le domande di trattenimento in servizio del dipendente per un biennio oltre il raggiungimento dell'età pensionabile solo entro i limiti delle facoltà di assunzioni consentite in base alla cessazione del personale: il trattenimento in servizio è praticamente equiparato ad una nuova assunzione; la norma è quindi legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Altre questioni sono promosse relativamente al comma 36 dell'articolo 9, che prevede per enti pubblici di nuova istituzione diversi vincoli alla facoltà di assunzione. La Corte respinge le censure sollevate, ritenendo che la *ratio* della norma sia quella di evitare che le limitazioni poste alle amministrazioni già esistenti possano essere facilmente eluse con l'istituzione di nuovi enti in grado di procedere indiscriminatamente a nuove assunzioni.

SENTENZA N. 173

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	”
-	Gaetano	SILVESTRI	”
-	Sabino	CASSESE	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”
-	Giorgio	LATTANZI	”
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Sergio	MATTARELLA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 9, commi 3, 28, 29, 31 e 36, e 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, promossi dalle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Liguria, Umbria, Emilia Romagna e Puglia con ricorsi notificati il 24-27 e il 28 settembre 2010, depositati in cancelleria il 28 settembre, il 6 e il 7 ottobre 2010 e rispettivamente iscritti ai nn. 96, 102, 103, 106 e 107 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;
uditi gli avvocati Ulisse Corea per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria, Umbria ed Emilia Romagna, Stefano Grassi per la Regione Puglia e gli avvocati dello Stato Massimo Salvatorelli e Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con distinti ricorsi, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e le Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia hanno promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9, commi 3, 28, 29, 31 e 36, e 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento – nel complesso – agli articoli 3, 36, 39, 97, 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 della Costituzione, dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), degli articoli 2, lettera a), 3, lettere f) e l), 4, primo comma, e 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e del principio di ragionevolezza.

2.– In particolare, la Regione Liguria ha censurato l'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale stabilisce che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi.

Ad avviso della ricorrente, tale norma viola sia l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché, ponendo limiti rigidi a una specifica voce di spesa, eccede dalla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia l'art. 119 della Costituzione, poiché, concernendo una specifica voce di spesa e fissando con precisione la misura del taglio, lede l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

La Regione Liguria afferma che sono violati anche il principio di ragionevolezza e gli artt. 36 e 39 Cost., perché, riducendo i trattamenti fissati nei contratti collettivi, la norma impugnata produce un'ingiustificata ed irragionevole alterazione del sinallagma contrattuale e viola la riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni, alterando le scelte compiute dall'Agenzia per la rappresentanza nazionale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) per conto delle Regioni e ponendo limiti puntuali a specifiche voci di spesa regionale.

3.– Tutte le ricorrenti propongono questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale, con disposizioni espressamente qualificate come principi generali di coordinamento della finanza pubblica, impone, a partire dal 2011, vincoli alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché restrizioni alla spesa per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio.

Le ricorrenti impugnano tali disposizioni per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., sostenendo che esse eccedono dalla competenza legislativa statale concorrente, perché pongono limiti ad una specifica voce di spesa e fissano misure di dettaglio.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste lamenta anche la violazione dell'art. 3, lettera l), dello statuto di autonomia speciale, perché, nella parte in cui si riferisce anche agli enti del servizio sanitario nazionale, l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 lede la competenza regionale in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica», nonché dell'art. 117, quarto comma, Cost., che attribuisce alle Regioni una competenza esclusiva in materia di organizzazione sanitaria.

La stessa Regione impugna la predetta norma statale anche in combinato disposto con il successivo art. 14, comma 24-*bis*, il quale stabilisce che il limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, può essere superato esclusivamente nel caso di proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle Regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali facenti parte delle predette Regioni, «a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa», fatto salvo, comunque, il rispetto dei vincoli e degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica previsti dal patto di stabilità interno, e che per l'attuazione dei «processi assunzionali la regione è tenuta ad attingere prioritariamente ai lavoratori a tempo determinato».

Ad avviso della difesa regionale, in questa maniera sarebbero lesi gli artt. 2, lettera a), e 4, primo comma, dello statuto speciale e l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che attribuiscono alla Regione la competenza primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale». Sussisterebbe, poi, contrasto con l'art. 3, lettera f), dello statuto e con gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., poiché le norme impuginate si risolvono nell'imposizione di misure analitiche e di dettaglio che non lasciano alcun margine di intervento al legislatore regionale. Infine sarebbero violati gli artt. 3, lettera f), e 12 dello statuto, l'art. 119 Cost., e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, poiché il legislatore statale, esorbitando dalla sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, ha imposto alla Regione valdostana l'istituzione di risorse aggiuntive, fissato le modalità del loro reperimento e individuato la relativa destinazione, così violando l'autonomia finanziaria di entrata della Regione medesima.

4.– È impugnato anche l'art. 9, comma 29, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale stabilisce che le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, «adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo».

Le Regioni Liguria e Puglia lamentano il contrasto di tale norma con gli artt. 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, e 119 Cost., denunciando la lesione della competenza regionale residuale in tema di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali e la compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, stante il carattere dettagliato della disposizione.

5.– La Regione Puglia impugna anche l'art. 9, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale stabilisce che i trattenimenti in servizio del personale delle pubbliche amministrazioni possono avvenire esclusivamente entro i limiti delle facoltà di assunzione consentiti in base alle cessazioni del personale. La ricorrente lamenta la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., denunciando la lesione della propria competenza residuale in materia di ordinamento degli uffici regionali e degli enti locali ed eccepisce che, se si volesse ricondurre la norma nell'ambito del

coordinamento della finanza pubblica, essa sarebbe comunque illegittima in considerazione della sua natura di vincolo puntuale alla spesa.

6.– Le Regioni Liguria e Puglia impugnano, infine, l'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale impone un vincolo alle facoltà di assunzione degli enti pubblici di nuova istituzione, stabilendo che questi possono procedere ad assunzioni «nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica». La norma, inoltre, prevede che gli enti predispongano piani annuali di assunzioni che debbono essere approvati dall'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze.

Le ricorrenti, denunciando il contrasto di tale norma con gli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost., lamentano che lo Stato ha ecceduto dalla propria competenza legislativa, sia perché si tratta di norma attinente all'organizzazione di enti non statali (riservata alla competenza residuale regionale), sia perché il carattere dettagliato della disposizione ne impedisce la qualificazione come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Esse denunciano altresì la violazione dell'art. 118 Cost., poiché la norma censurata attribuisce ad organi statali la funzione dell'approvazione dei piani assunzionali, senza che ciò sia giustificato dall'inadeguatezza del livello regionale di governo e in una materia diversa da quelle previste dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

7.– Riservata a diverse pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti, i ricorsi debbono essere riuniti per essere decisi con la stessa sentenza.

8.– Il Presidente del Consiglio dei ministri preliminarmente eccepisce la tardività dei ricorsi perché proposti contro norme già contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010, non modificate in sede di conversione e, quindi, in ipotesi immediatamente lesive, onde esse avrebbero dovuto essere impuginate con ricorsi proposti entro 60 giorni dall'emanazione del decreto-legge e non, come avvenuto nella fattispecie, dopo la conversione in legge.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte, infatti, ha ripetutamente affermato l'ammissibilità di questioni concernenti disposizioni contenute in un decreto-legge proposte solamente successivamente alla conversione in legge (tra le tante, sentenza n. 383 del 2005).

9.– In ordine alle questioni promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste contro gli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010 deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

In effetti, la ricorrente, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica dell'8 maggio 2011, ha affermato che, a séguito della sopravvenuta entrata in vigore della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011), il suo concorso agli obiettivi di finanza pubblica ha luogo, ormai, con misure da definire mediante accordi con lo Stato. Si tratta, precisamente, dell'accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010 e di quello con il Ministro per la semplificazione normativa, ai sensi dell'art. 1, commi 160 e seguenti della stessa legge n. 220 del 2010. Alla luce di tale normativa, la Regione ricorrente sostiene che le disposizioni impuginate non sono ad essa applicabili, perché introducono misure volte ad assicurare il proprio concorso agli obiettivi di finanza pubblica senza che esse siano state pattuite mediante i menzionati accordi.

La ricorrente ha prodotto in giudizio una copia dell'accordo concluso in data 11 novembre 2010 con il Ministro per la semplificazione, con la denominazione «Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Valle d'Aosta per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di

attuazione del federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione». Tale accordo non è stato concluso nel rispetto di quanto previsto dai commi 160 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 (entrata in vigore il 1° gennaio 2011), ma in dichiarata applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al fine di «modificare l'ordinamento finanziario della Regione e di definire specifiche norme di coordinamento finanziario». In attuazione di tale accordo – il quale prevede che gli obiettivi finanziari in esso pattuiti «sono approvati con legge ordinaria dello Stato [...]» – è poi effettivamente intervenuta la citata legge n. 220 del 2010, la quale, al comma 160 del suo art. 1, stabilisce che: «Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e dell'articolo 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e successive modificazioni, la regione Valle d'Aosta concorre [...] all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, attraverso le misure previste nell'accordo sottoscritto tra il Ministro per la semplificazione normativa e il presidente della regione Valle d'Aosta: a) con la progressiva riduzione della somma sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione a decorrere dall'anno 2011 fino alla soppressione della medesima dall'anno 2017; b) con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica, mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, relative ai servizi ferroviari di interesse locale; c) con la rimodulazione delle entrate spettanti alla regione Valle d'Aosta».

Dalla conclusione di quest'ultimo accordo e dalla successiva approvazione dei suoi obiettivi finanziari ad opera della citata legge n. 220 del 2010 – atti entrambi sopravvenuti al decreto-legge n. 78 del 2010 recante la disposizione impugnata – consegue che il concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica fissate dalla normativa statale è rimesso, per le annualità successive al 2010, alle misure previste nell'accordo stesso e nella legge che lo recepisce. Pertanto, gli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 (che dispongono esclusivamente per gli anni successivi al 2010) sono applicabili a detta Regione solo, eventualmente, attraverso le misure fissate nell'accordo e approvate con legge ordinaria dello Stato. Essi, dunque, non trovando diretta applicazione nei confronti di tale Regione autonoma, non possono violarne l'autonomia legislativa e finanziaria, con conseguente cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni promosse dalla ricorrente.

10.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010 promosse dalla Regione Liguria sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

10.1.– La norma impugnata stabilisce che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi.

10.2.– Le questioni promosse in riferimento al principio di ragionevolezza e all'art. 36 Cost. sono inammissibili.

Ad avviso della ricorrente, la norma impugnata, riducendo i trattamenti fissati nei contratti collettivi, che si presumono essere quelli proporzionati alla qualità e quantità del lavoro prestato, determinerebbe una ingiustificata ed irragionevole alterazione del sinallagma contrattuale e tale

violazione si rifletterebbe in lesione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa regionale, riguardando la gestione del personale regionale e del bilancio.

La censura è inammissibile, risolvendosi nella evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni. Né sussiste il preteso collegamento con l'autonomia finanziaria ed organizzativa delle Regioni, non potendosi affermare che una norma statale che abbia incidenza sulla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici costituisca di per sé una compromissione delle prerogative regionali.

10.3.– Le questioni promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, e 119, Cost., non sono fondate.

La Regione Liguria denuncia la natura autoapplicativa ed il carattere di dettaglio della norma censurata, insuscettibile di essere considerata come principio fondamentale, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa delle Regioni.

In realtà, nella parte in cui la disposizione si applica al personale dirigenziale regionale e provinciale (i cui rapporti di impiego sono tutti contrattualizzati), essa è riconducibile nella materia dell'ordinamento civile.

Infatti l'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010 non fa altro che rafforzare il principio già affermato dall'art. 24 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), a norma del quale il trattamento economico corrisposto ai dirigenti pubblici «remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa; i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza».

Si tratta di disciplina diretta a conformare due degli istituti del rapporto di lavoro che lega i dirigenti alle pubbliche amministrazioni di appartenenza quali sono il trattamento economico e soprattutto il regime di esclusività. L'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, dunque, attiene direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del contratto di lavoro pubblico, stabilendo, in sostanza, che il trattamento economico erogato al dirigente dall'amministrazione di appartenenza remunera tutta l'attività da lui svolta, anche quella connessa con lo svolgimento di incarichi aggiuntivi che, seppure non vietata in assoluto, non può dar luogo alla corresponsione, a favore del dirigente medesimo, di emolumenti che si aggiungono a quel trattamento economico.

10.4.– Ad avviso della ricorrente sarebbe leso anche l'art. 39 Cost., perché la norma statale impugnata, incidendo sull'entità dei trattamenti economici determinata dai contratti collettivi, violerebbe la riserva di contrattazione in materia di retribuzioni e tale violazione si tradurrebbe in lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, perché lo Stato avrebbe alterato unilateralmente le scelte fatte dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) per conto delle Regioni e posto limiti puntuali a specifiche voci di spesa regionale.

La questione non è fondata.

La norma censurata integra la disciplina dell'istituto delle incompatibilità e degli incarichi aggiuntivi dei dirigenti pubblici e, dunque, non attiene a materia oggetto di contrattazione collettiva. Il compenso spettante al dirigente per gli incarichi aggiuntivi esula dall'attività svolta in esecuzione del contratto di impiego che lo lega all'ente pubblico. Si tratta, cioè, di un ambito diverso da quello in cui vengono in rilevanza le scelte compiute dall'ARAN per conto delle Regioni.

11.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse dalle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., non sono fondate.

La norma statale impugnata, con disposizione espressamente qualificata come principio generale di coordinamento della finanza pubblica, al quale devono adeguarsi le Regioni, le Province autonome, e gli enti del Servizio sanitario nazionale, impone, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa (il limite è quello del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009); nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio (anche qui il limite è pari al 50 per cento della corrispondente spesa sostenuta nel 2009).

Successivamente alla proposizione dei ricorsi, l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 è stato modificato dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012). In particolare, il legislatore ha integrato l'elenco delle amministrazioni soggette al limite previsto dalla norma impugnata, inserendovi espressamente le Camere di commercio e gli enti locali. Tale modifica non altera i termini della questione così come risultanti dai ricorsi in esame, poiché l'intervento del 2011 non tocca gli aspetti della norma oggetto di doglianza da parte delle ricorrenti. Si aggiunga che, in base all'art. 36 della legge n. 183 del 2011, le descritte modifiche della norma impugnata hanno effetto dal 1° gennaio 2012, onde il testo originario dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha comunque avuto vigore per tutto il 2011.

Orbene, le doglianze formulate dalle ricorrenti non sono fondate, perché la norma oggetto della presente questione è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. L'art. 9, comma 28, censurato, d'altronde, lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009.

12.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, del decreto-legge n. 78 del 2010 promosse dalle Regioni Liguria e Puglia in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, e 119 Cost., non sono fondate.

La norma censurata estende anche a soggetti di diritto privato (quali sono le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni), le disposizioni in tema di assunzioni.

Questa Corte ha già affermato che le disposizioni in tema di «regime giuridico» delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni debbono essere ricondotte alla materia dell'ordinamento civile tutte le volte in cui esse non attengano alle forme di svolgimento di attività amministrativa (sentenza n. 326 del 2008). Anche la norma, oggetto della presente questione, riguarda la disciplina delle assunzioni valevole per i soggetti di diritto privato di cui si tratta ed è estranea ai profili strettamente connessi con lo svolgimento di attività amministrativa. Essa,

pertanto, dev'essere ricondotta alla normativa in tema di ordinamento di queste società di capitali, oggetto, in generale, di norme di diritto privato.

Da ciò consegue l'infondatezza delle censure sollevate dalle ricorrenti, per avere lo Stato emanato la norma nell'esercizio della competenza legislativa attribuitagli dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

13.– Neppure le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010 promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., sono fondate.

La norma impugnata introduce un limite all'esercizio della facoltà delle pubbliche amministrazioni di accogliere le istanze di trattenimento in servizio per un biennio oltre il raggiungimento dell'età pensionabile proposte dai dipendenti ai sensi dell'art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133. Essa, in particolare, stabilisce che i trattenimenti in servizio possono avvenire esclusivamente entro i limiti delle facoltà di assunzione consentiti in base alle cessazioni del personale, con conseguente proporzionale riduzione delle risorse destinabili alle nuove assunzioni per un importo pari al trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio.

La disposizione, dunque, equipara, ai fini dell'applicazione dei limiti alle assunzioni imposti alle pubbliche amministrazioni da altre norme, i trattenimenti in servizio alle assunzioni di nuovo personale. Ciò, evidentemente, sulla base della constatazione del fatto che, sul piano dei conseguenti oneri finanziari a carico dell'ente pubblico, il trattenimento in servizio produce effetti analoghi a quelli dell'assunzione. La norma censurata, dunque, non fa altro che integrare la generale disciplina in tema di limiti alle assunzioni dettata da altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica. E ciò fa enunciando un principio di natura generale secondo il quale anche i provvedimenti di trattenimento in servizio dei dipendenti oltre il compimento dell'età pensionabile, vanno considerati, ai fini della verifica del rispetto di quei limiti, alla stregua di assunzioni. Anche l'art. 9, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010 è stato, quindi, legittimamente emanato dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

14.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010 promosse dalle Regioni Liguria e Puglia, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost., non sono fondate.

Anche la norma statale oggetto di tale questione impone un vincolo alle facoltà di assunzione delle pubbliche amministrazioni, statuendo che gli enti pubblici di nuova istituzione possono procedere ad assunzioni «nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica». Stabilisce, inoltre, che gli enti predispongano piani annuali di assunzioni che debbono essere approvati dall'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze.

La norma impugnata non prevede alcun limite al proprio ambito soggettivo di applicabilità, riferendosi genericamente agli «enti di nuova istituzione», e non consente un'interpretazione che restringa l'operatività della disposizione ai soli enti statali.

Non sono condivisibili, pertanto, le argomentazioni secondo cui lo Stato avrebbe ecceduto dalla propria competenza legislativa, perché si tratterebbe di norma attinente all'organizzazione di enti

non statali (riservata alla competenza residuale regionale), ovvero perché il carattere dettagliato della disposizione ne impedirebbe la qualificazione come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Neppure sono condivisibili quelle secondo cui vi sarebbe violazione dell'art. 118 Cost., poiché la norma censurata attribuirebbe ad organi statali la funzione dell'approvazione dei piani di assunzione in una materia diversa da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., senza peraltro che ciò sia giustificato dall'inadeguatezza del livello regionale di governo.

Invero, anche le disposizioni dettate dall'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010 sono complementari alle limitazioni alle assunzioni da parte di pubbliche amministrazioni contenute nelle generali disposizioni della legislazione statale di principio in materia. In effetti, esse mirano ad evitare che quelle limitazioni (che riguardano le amministrazioni già esistenti) siano eluse mediante l'istituzione di nuovi enti che possano procedere a indiscriminate nuove assunzioni. Pertanto, l'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010 partecipa della natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Anche l'attribuzione al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze di competenze in ordine all'approvazione dei piani di assunzione è riconducibile alla competenza legislativa statale in questione, trattandosi di una misura accessoria al limite generale introdotto dallo stesso art. 9, comma 36, e finalizzata ad assicurarne il rispetto.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a diverse pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe,

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, in riferimento all'articolo 36 della Costituzione e al principio di ragionevolezza, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 28, e del combinato disposto degli articoli 9, comma 28, e 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), e agli articoli 2, lettera *a*), 3, lettere *f*) e *l*), 4, primo comma, e 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 39, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della

Costituzione, dalle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 29, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Liguria e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 3, 97, 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Liguria e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

Sentenza del 6 luglio 2012, n. 176		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Toscana Regione Veneto Regione Sardegna	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Autonomia finanziaria regionale Coordinamento della finanza pubblica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 5-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n.138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148	illegittimità costituzionale	art.119 Cost.
art. 32, comma 4, lettera n), legge 12 novembre 2011, n.183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012)	illegittimità costituzionale in via consequenziale	art. 119 Cost.
Sintesi		
<p>Con questa sentenza la Corte decide diversi ricorsi inerenti l'articolo 5 bis del d. l. 138/2011 n. 148. Tale norma, al comma 1, stabilisce che per le regioni inserite nell'“obiettivo convergenza” e nel “piano nazionale per il sud” (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) la spesa annuale in termini di competenza e cassa, nell'utilizzo di cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e delle risorse volte allo sviluppo e coesione ex art.4 del d. lgs.88/2011, può superare i limiti di spesa imposti dal patto di stabilità interno. Correlativamente il secondo comma dell'articolo 5 bis sopra citato prevede, entro il 30 settembre di ogni anno, un decreto del ministro dell'economia per stabilire i limiti finanziari per l'attuazione del precedente comma e le modalità di attribuzione allo Stato e alle altre regioni dei maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi e degli obiettivi di finanza pubblica.</p> <p>Le regioni ricorrenti, pur non specificando la sfera di competenza lesa ai sensi dell'art. 117 Cost., lamentano una violazione delle prerogative regionali, in particolare una compressione dell'autonomia finanziaria non conforme all'art. 119 Cost.: la norma impugnata aggraverebbe i bilanci comportando una ridefinizione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità.</p> <p>La Corte condivide tali censure e dichiara l'illegittimità della norma sopra indicata. Infatti, per quanto possa essere articolato il decreto del ministro dell'economia di cui al secondo comma dell'art. 5 bis, la norma prevede comunque la clausola dell'invarianza dei tetti complessivi del concorso dello Stato e delle Regioni, comportando quindi maggiori oneri a carico dei ricorrenti. Oltretutto trattasi di un sostegno, una “chiamata in solidarietà” che non trova alcun fondamento normativo, tantomeno nell'art. 119, che al quinto comma prevede che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse “aggiuntive” rispetto a quelle reperite normalmente, e che tali risorse devono provenire dallo Stato. La Corte afferma che il concorso agli obiettivi di finanza</p>		

pubblica è un obbligo indefettibile per tutte le Regioni, ma gli interventi statali volti a rimuovere squilibri economici e sociali devono seguire le modalità di cui all'art.119, quinto comma Cost.: nel rispetto di questo principio di tipicità eventuali interventi perequativi presuppongono “moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119”.

La Corte richiama, di conseguenza, l'art. 32, comma 4, lettera n) della l.183/2011, dichiarandone l'illegittimità. Tale disposizione è infatti strettamente connessa alla norma impugnata ed è dichiarata anch'essa illegittima poiché, estendendo a tutte le regioni la facoltà prevista originariamente per le sole regioni comprese nell' “obiettivo convergenza” e nel “piano nazionale per il sud”, conferma e addirittura amplifica la portata della norma già censurata.

SENTENZA N. 176

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"
-	Aldo	CAROSI	"
-	Marta	CARTABIA	"
-	Sergio	MATTARELLA	"
-	Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi dalla Regione Toscana, dalla Regione Veneto e dalla Regione autonoma Sardegna, con distinti ricorsi notificati il 14-18 ed il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 17, il 23 ed il 24 novembre 2011, ed iscritti ai numeri 133, 145 e 160 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Marcello Cecchetti per

la Regione Toscana, Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. — Vengono all'esame di questa Corte tre ricorsi, rispettivamente proposti dalla Regione Toscana (ric. n. 133 del 2011), dalla Regione Veneto (ric. n. 145 del 2011) e dalla Regione autonoma Sardegna (ric. n. 160 del 2011), le quali hanno promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti di numerose disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Riservate a separate pronunce le decisioni sull'impugnazione delle altre norme contenute nel suddetto decreto-legge, vengono decise in questa sede le questioni relative all'articolo 5-bis.

Detta disposizione, introdotta con la legge di conversione e rubricata sotto il *nomen iuris* «Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano sud», stabilisce al comma 1 che la spesa in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle cinque Regioni inserite nell'"obiettivo convergenza" (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), per quel che concerne i cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e comunque le risorse per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), possa eccedere i limiti di spesa imposti dal patto di stabilità interno. Il successivo comma 2 prevede che, al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, stabilisca i limiti finanziari per l'attuazione del comma 1, nonché le modalità di attribuzione allo Stato e alle restanti Regioni dei relativi maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi afferenti al patto di stabilità e agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento.

Dopo la presentazione dei ricorsi è stato emanato l'art. 32, comma 4, lettera n), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», il quale ha previsto che siano escluse dal patto di stabilità regionale le «spese a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, sui cofinanziamenti nazionali di fondi comunitari a finalità strutturale e sulle risorse individuate ai sensi di quanto previsto dall'art. 6-sexies del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, subordinatamente e nei limiti previsti dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'art. 5-bis, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148».

1.1. — Secondo la Regione Toscana la norma impugnata violerebbe l'art. 119, terzo comma, della Costituzione, introducendo una forma di solidarietà tra le Regioni al di fuori degli istituti perequativi, così come concepiti dalla predetta norma costituzionale e dalla conforme disciplina attuativa contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). La disposizione sarebbe altresì in

contrasto con l'art. 119, quinto comma, Cost., istituendo un meccanismo di spesa per gli investimenti destinati allo sviluppo di alcune Regioni gravante sulle altre, mentre la norma costituzionale stabilisce che gli oneri necessari per la rimozione degli squilibri economico-sociali e la promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate devono essere sostenuti dallo Stato.

Anche l'articolo 16 della precitata legge n. 42 del 2009 stabilirebbe al comma 1, lettere *a*) ed *e*), che i contributi speciali siano utilizzati secondo obiettivi e criteri definiti d'intesa con la Conferenza unificata, ma pur sempre restando essi a carico del bilancio dello Stato.

1.2. — Secondo la Regione Veneto l'art. 5-*bis* violerebbe l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., in quanto esso sancisce il principio della piena responsabilità finanziaria gravante su ciascun ente territoriale in relazione alle funzioni di cui è titolare, prevedendo solo due ipotesi di perequazione, entrambe a carico dello Stato: il fondo perequativo, privo di vincoli di destinazione, di cui al terzo comma dell'art. 119 Cost., nonché le «risorse aggiuntive» e gli «interventi speciali» previsti in favore di determinate Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (...) rimuovere gli squilibri economici e sociali, (...) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, (...) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. La norma impugnata sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 5 Cost., introducendo un sistema produttivo di ingiustificato privilegio e diseguaglianza a vantaggio delle Regioni meno “virtuose”, basato su una mera presunzione di “inferiorità strutturale”. In tal modo verrebbe accentuato il dislivello giuridico e finanziario delle situazioni esistenti nei diversi contesti regionali.

1.3. — La Regione autonoma Sardegna ritiene che l'art. 5-*bis* sia in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto considererebbe in maniera diversa Regioni e aree del Paese – come la medesima Sardegna – ove si presentano analoghi e non inferiori problemi di mancato sviluppo sociale ed economico, e sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto, al fine di colmare le diseguaglianze strutturali tra le diverse aree del Paese, verrebbero imposti maggiori oneri a Regioni come la ricorrente, che lo stesso Stato ha ritenuto, con il “piano nazionale per il sud”, meritevoli di beneficiare di un particolare sforzo di sostegno sociale ed economico.

Anche secondo la Sardegna la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., in quanto, facendo gravare l'onere economico-finanziario relativo agli interventi previsti dall’“obiettivo convergenza” sulle Regioni escluse, ma parimenti versanti in uno stato di mancato sviluppo socio-economico, aggraverebbe le diseguaglianze tra Regioni ed aree del Paese arretrate quanto alle condizioni di sviluppo, contrastando con il principio di perequazione, coesione e solidarietà sociale ivi previsto.

1.4. — Le difese dell'Avvocatura dello Stato si incentrano sul preteso carattere di coordinamento della finanza pubblica della norma impugnata, la quale sarebbe emanata nell'ambito dei principi sanciti all'art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.

La norma sarebbe volta al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento del debito, obiettivi al cui perseguimento sono tenute a collaborare anche le Regioni.

Secondo l'Avvocatura non sarebbero rinvenibili nell'art. 119 Cost., così come costantemente interpretato nella giurisprudenza costituzionale, i limiti, *ex adverso* invocati, all'adozione del sistema di solidarietà tra Regioni, introdotto dall'art. 5-*bis* in esame.

Lo Stato obietta altresì che l'art. 5-*bis* non introdurrebbe un nuovo tipo di fondo rispetto alle previsioni dell'art. 119 Cost. ma sarebbe un'applicazione conseguente alla regola di indefettibilità dei saldi finanziari stabiliti in sede di determinazione del patto di stabilità interno.

Inoltre, per effetto dell'art. 32, comma 4, lettera *n*), della legge n. 183 del 2011, il regime di deroga ai vincoli del patto di stabilità sarebbe allargato a tutte le Regioni titolari di risorse imputabili alle fonti contemplate dal comma 1 dell'art. 5-*bis* del decreto-legge, a condizione che siano rispettate le modalità fissate dal decreto ministeriale previsto dal comma 2 dello stesso articolo. Secondo il Presidente del Consiglio, per effetto di quanto disposto dal predetto art. 32, comma 4, lettera *n*), della legge di stabilità per il 2012, la questione dovrebbe ritenersi superata.

2. — Alla luce delle richiamate argomentazioni va preliminarmente disposta la riunione dei tre ricorsi, attesa la loro connessione oggettiva e la sostanziale coincidenza delle censure prospettate, al fine di un'unica pronunzia.

3. — Ancora in via preliminare, deve essere valutata l'ammissibilità dei ricorsi in riferimento all'invocato parametro di cui all'art. 119 Cost.

L'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), prevede che «Quando una Regione ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, può, con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge». L'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), prevede che «la questione della legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato può essere promossa dalla Regione che ritiene dalla legge o dall'atto invasa la sfera della competenza assegnata alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi costituzionali». L'art. 127, secondo comma, Cost. statuisce che «la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale».

Alla luce delle suddette disposizioni devono essere scrutinate le censure mosse dalle ricorrenti alla disposizione in esame: dal richiamato quadro normativo si ricava come la loro legittimazione a ricorrere sia strettamente ancorata alla finalità di salvaguardia della suddivisione competenziale delineata dalla Costituzione. Nel caso in esame, la sfera di competenza invasa non è precisata con riferimento al riparto operato dall'art. 117 Cost., ma viene lamentata la compressione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., la quale ridonderebbe sull'esercizio delle competenze regionali.

Da ciò consegue che in tale contesto debba essere anche verificata la sussistenza di un interesse ad agire concreto ed attuale consistente in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto attore può effettivamente ottenere con l'accoglimento del ricorso. Infatti, con riguardo alla pretesa violazione dell'art. 119 Cost., questa Corte ha già avuto modo di negare la sussistenza di «una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni» (sentenza n. 216 del 2008). In quella occasione, peraltro, la questione, dichiarata inammissibile, ineriva ad un intervento «effettuato con oneri a carico della fiscalità generale, sicché la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe» – stante l'assenza di un fondo sanitario nazionale destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria – «la redistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni» (sentenza n. 216 del 2008).

Diversamente dal precedente, nel caso in esame le Regioni ricorrenti, pur non richiamando l'invasione specifica di alcuna delle competenze di cui all'art. 117 Cost., lamentano il concreto pregiudizio della compressione delle risorse destinate all'esercizio delle proprie funzioni e la sua non conformità ai precetti dell'art. 119 Cost.

Ciò in conseguenza dei riflessi applicativi della norma impugnata, che comportano sia la conservazione cautelativa, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale, della provvista finanziaria a carico delle Regioni contribuenti, sia la sottrazione delle somme compensative, una volta entrato a regime il decreto stesso.

Può quindi concludersi che le questioni sollevate in riferimento all'art. 119 Cost. devono ritenersi ammissibili, in quanto collegano la lesione competenziale al parametro costituzionale invocato (così, sentenza n. 216 del 2008).

4. — Le questioni relative all'art. 5-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, sollevate in riferimento all'art. 119 Cost. sono fondate nei termini di seguito precisati.

Le ricorrenti denunciano la lesione che la norma arrecherebbe alle loro prerogative, con specifico riguardo all'autonomia finanziaria, poiché la disposizione impugnata comporterebbe un aggravio del proprio bilancio ed una conseguente rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità.

L'assunto è effettivamente confermato, sia dalla clausola di invarianza complessiva dei tetti di spesa prescritta dalla suddetta disposizione, sia dalla considerazione che tale clausola può essere rispettata solamente se si ridistribuiscono tali «maggiori oneri» tra lo Stato e le «restanti regioni». Ne deriva in tal modo una concreta incisione della sfera di autonomia finanziaria di queste ultime.

Non sono in proposito pertinenti le eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato, la quale invoca l'emanando decreto del Ministro dell'economia, da un lato, come risolutivo ai fini di un'equa distribuzione del sacrificio e, dall'altro, come temporalmente preclusivo dell'attualità del pregiudizio. Infatti, l'art. 5-*bis*, comma 1, rimette al suddetto decreto, previsto dal comma 2, la fissazione delle condizioni, dei limiti finanziari per la sua attuazione e delle modalità di attribuzione dei relativi maggiori oneri allo Stato ed alle restanti Regioni.

La norma, tuttavia, precisa che il decreto deve garantire il rispetto dei tetti complessivi stabiliti dalla legge per il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento da parte dello Stato e delle Regioni. Dunque, l'eventuale adozione del decreto non sarebbe comunque risolutiva né della questione inerente al mancato rispetto dei principi in tema di perequazione contenuti nell'art. 119 Cost. e nelle successive norme di attuazione, né di quella posta in ordine al pregiudizio finanziario derivante dall'accantonamento e dalla utilizzazione per scopi solidaristici delle quote a carico delle Regioni stesse. Infatti, l'adozione del decreto – in qualsiasi modo articolata – non impedirebbe la lesione poiché, sebbene sia prevista l'intesa con la Conferenza unificata, questa sarebbe in ogni caso chiamata dallo Stato a raggiungere l'accordo su uno schema di decreto il quale, in conformità al dispositivo dell'art. 5-*bis*, dovrebbe comunque contenere una proposta di ripartizione dei maggiori oneri in capo allo Stato medesimo ed alle Regioni. In proposito, il dettato normativo, se da un canto rimette al decreto la fissazione delle condizioni e dei limiti finanziari per accedere al beneficio della deroga, dall'altro sottopone questi elementi alla clausola di invarianza dei tetti complessivi del concorso dello Stato e delle Regioni. Ne deriva che il meccanismo normativamente tratteggiato comporterà comunque maggiori oneri e che tali oneri graveranno sia sullo Stato che sugli enti territoriali ricorrenti.

Anche la mancata adozione del decreto non sarebbe risolutiva. Infatti, l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – il quale contiene regole specifiche dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. – prevede, in relazione ai nuovi o maggiori oneri finanziari del tipo di quelli indotti dall'impugnato art. 5-*bis*, che lo Stato deve adottare provvedimenti di immediata salvaguardia (combinato disposto dei commi 1 e 12) per la compensazione degli effetti correlati ai nuovi oneri («In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista

temporale, tra l'onere e la relativa copertura»). Nel caso di specie essi non possono che coincidere con la conseguente riduzione delle autorizzazioni di spesa afferenti alle ordinarie relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, interessate passivamente al meccanismo solidale. Infatti, la clausola di salvaguardia di cui al comma 12 viene definita dal legislatore come «effettiva e automatica», comportando, conseguentemente, il cautelare accantonamento delle risorse non appena entrata in vigore la norma che dispone le maggiori spese.

Peraltro, con riguardo alla mancata adozione del decreto, questa Corte ha avuto modo di ribadire — in analoga occasione — che «tale circostanza non è tuttavia idonea a determinare una sopravvenuta carenza di interesse all'impugnativa da parte della Regione ricorrente. Difatti, in assenza dell'abrogazione delle norme impugnate e, dunque, in costanza della loro perdurante vigenza, permane l'autorizzazione in capo allo Stato ad attivare tale prerogativa in base ai contenuti e secondo i meccanismi previsti dalla disciplina sottoposta attualmente a scrutinio e della quale la Regione lamenta, appunto, l'invasività» (sentenza n. 451 del 2006).

L'analisi letterale e sistematica della norma impugnata porta dunque a concludere che essa non si limita ad autorizzare la spendita dei fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità, ma attribuisce piuttosto le conseguenze finanziarie di tale disposizione allo Stato e alle altre Regioni, al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza dei tetti. È proprio questa “chiamata in solidarietà”, lamentata dalle ricorrenti, che rende concretamente possibile ed attuabile la deroga contenuta nel comma 1 dell'art. 5-bis, gravando dei correlati oneri non solo lo Stato ma anche le altre Regioni.

Simili forme di ausilio non trovano fondamento, né nell'art. 119 Cost., né nella legge n. 42 del 2009 e neppure nei decreti legislativi 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) e n. 88 del 2011.

La disposizione impugnata non è comunque riconducibile alle ipotesi di cui all'art. 119 Cost., poiché detta norma e quelle attuative sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e che tali risorse devono provenire dallo Stato.

Questa Corte ha avuto occasione di affermare che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenza n. 284 del 2009). Da ciò deriva l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione “verticale” effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Il rispetto di detto principio di tipicità non impedisce certamente — allo stato della legislazione — che possano essere adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli. Ciò potrà tuttavia avvenire solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost., alcuni dei quali sono già stati scrutinati favorevolmente da questa Corte (sentenze n. 71 del 2012, n. 284 e n. 107 del 2009, n. 216 del 2008, n. 451 del 2006 e n. 37 del 2004).

Mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (*ex plurimis*,

sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile.

5. — Lo scrutinio di costituzionalità attrae inevitabilmente anche l'art. 32, comma 4, lettera *n*), della legge n. 183 del 2011, il quale, pur non essendo stato impugnato, conferma e rafforza il meccanismo previsto dall'art. 5-*bis* attraverso l'estensione a tutte le Regioni della facoltà originariamente limitata a quelle contemporaneamente ricomprese nell'“obiettivo convergenza” e nel “piano nazionale per il sud”, con conseguente incremento degli oneri a carico delle Regioni chiamate in solidarietà. In considerazione dell'inscindibile connessione funzionale esistente tra la norma impugnata e quella sopravvenuta, che ne riproduce ed amplifica gli aspetti già censurati, l'illegittimità costituzionale della prima deve essere estesa in via consequenziale alla seconda, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (*ex plurimis*, sentenza n. 131 del 2012).

6. — Restano assorbite le altre questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 5 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Toscana, Veneto e Sardegna con i ricorsi indicati in epigrafe, nei confronti del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis* del decreto legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011;

2) *dichiara* in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lettera *n*), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

Sentenza del 12 luglio 2012, n. 183		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Provincia autonoma di Trento	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Commercio Distribuzione nazionale dell'energia Governo del territorio Tutela dell'ambiente Circolazione e sicurezza stradale Tutela dei beni culturali	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 28, commi 3 e 4, decreto-legge 6 luglio 2011, n.98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n.111	inammissibilità della questione	principio di leale collaborazione
art. 28, commi 3 e 4, d.l. 98/2011	non fondatezza della questione	artt. 117, quarto comma, e 118 Cost; artt. 9, numero 3) e 16 d.P.R 31 agosto 1972, n.670 (Approvazione testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino – Alto Adige); d.p.r. 31 luglio 1978, n.1017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati); art. 15 d.p.r. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino Alto-Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); art. 2 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Sintesi

L'articolo 28 del d.l. 98/2011 introduce disposizioni in materia di razionalizzazione della rete distributiva dei carburanti. In particolare, i commi 3 e 4 del suddetto articolo sono oggetto del giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Provincia autonoma di Trento: il comma 3 prevede l'emanazione, da parte di regioni e province autonome, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto, di "indirizzi ai comuni per la chiusura effettiva degli impianti dichiarati incompatibili" ai sensi del decreto del Ministero delle attività produttive del 31 ottobre 2001 o in base a successive normative regionali; il comma 4 stabilisce che, comunque, i comuni debbono provvedere ad individuare e chiudere gli impianti incompatibili entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge.

La Corte, dichiarata preliminarmente inammissibile per assenza di motivazione la questione basata sulla violazione del principio di leale collaborazione, esamina in dettaglio le ulteriori censure.

La parte ricorrente riconduce entrambe le norme impugnate alla materia del commercio e lamenta la lesione della propria potestà legislativa, richiamando, a tal fine, sia lo Statuto, che ravvisa in materia una "potestà concorrente", sia l'art.117, quarto comma, Cost., che prevede in materia una ben più incisiva "potestà residuale".

La Corte ritiene infondate le questioni sollevate; nel ripercorrere i diversi interventi del legislatore statale finalizzati ad una razionalizzazione della materia, sottolinea l'importanza dell'art. 19 della l.57/2001 recante disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati) e del D.M. 31 ottobre 2001 recante il Piano Nazionale, i cui criteri vengono recepiti in forma di legge dalla disposizione impugnata, ed esclude quindi *"che lo Stato, nel caso di specie, pretenda di limitare l'autonomia legislativa regionale per mezzo di un atto secondario"*. Chiarisce inoltre come le incompatibilità segnalate dal Piano Nazionale riguardino essenzialmente fattispecie limitate all'assetto del territorio, viabilità, sicurezza stradale, cioè a materie di competenza dello Stato o comunque estranee alla materia del commercio. La Corte evidenzia altresì l'ampia parte di normazione riservata alla competenza regionale e delle province autonome: pur riconoscendo che profili organizzativi e gestionali degli impianti di distribuzione del carburante possono ricondursi alla materia del commercio, ritiene la potestà legislativa residuale in materia di commercio recessiva rispetto all'intreccio con ambiti di competenza esclusiva dello Stato e di competenza concorrente.

Inoltre, afferma la Corte, la Provincia autonoma non può avvalersi dell'art. 2 del d.lgs.266/1992, che prevede un termine di sei mesi per adeguarsi ai principi della legislazione statale: non indicando nel ricorso una competenza provinciale per cui conformarsi alla normativa statale e non essendo riconducibile la norma impugnata alla materia del commercio, anche tale censura è infondata.

La Corte chiarisce infine che la norma impugnata attribuisce ai comuni funzioni riservate alla Provincia autonoma perché trattasi di funzioni generalmente di competenza comunale, ma ovviamente ciò non esclude la piena operatività della normativa regionale e provinciale che riconduca l'esercizio delle funzioni ad un altro livello di governo.

SENTENZA N. 183

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	”
-	Gaetano	SILVESTRI	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”
-	Giorgio	LATTANZI	”
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Sergio	MATTARELLA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 28, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 14 settembre 2011, depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 ed iscritto al n. 97 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Giunta della Provincia autonoma di Trento – con deliberazione dell'8 settembre 2011, n. 1931, adottata d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e ratificata dal Consiglio della medesima Provincia con deliberazione dell'8 novembre 2011, n. 11 – ha promosso in via principale, con ricorso notificato il 14 settembre 2011 e depositato il successivo 21 settembre, questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, dell'articolo 28, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento agli articoli 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, agli articoli 9, numero 3), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), al d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), all'articolo 15 del d.P.R. 19

novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), all'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché al principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata stabilisce che «entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano emanano indirizzi ai comuni per la chiusura effettiva degli impianti dichiarati incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive in data 31 ottobre 2001, nonché ai sensi dei criteri di incompatibilità successivamente individuati dalle normative regionali di settore» e che «[c]omunque, i Comuni che non abbiano già provveduto all'individuazione ed alla chiusura degli impianti incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive in data 31 ottobre 2001 o ai sensi dei criteri di incompatibilità successivamente individuati dalle normative regionali di settore, provvedono in tal senso entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, dandone comunicazione alla regione ed al Ministero dello sviluppo economico».

La ricorrente ritiene che la norma impugnata attenga alla materia del commercio, oggetto di potestà legislativa residuale, con la conseguenza che la legge dello Stato non potrebbe né assoggettare la Provincia all'osservanza del decreto ministeriale del 31 ottobre 2001, né allocare presso i Comuni la corrispondente funzione amministrativa.

2.– L'atto di ratifica, da parte del Consiglio provinciale, dell'iniziativa della Giunta di promozione del ricorso in via d'urgenza è stato depositato tardivamente, ovvero oltre il termine per la costituzione in giudizio della ricorrente. Tuttavia, proprio con riferimento all'odierno ricorso, nella parte in cui esso sollevava altre questioni di legittimità costituzionale, questa Corte ha già ritenuto che il ritardo, nel peculiare caso di specie, non comporti un'inammissibilità, giacché l'obiettivo incertezza interpretativa delle norme processuali in materia, alimentata dalla lunga prassi della Corte di non rilevare tale inammissibilità, ha indotto la ricorrente in errore scusabile (sentenza n. 142 del 2012).

3.– Dopo la proposizione del ricorso, alla disposizione censurata è stata aggiunta un'ulteriore previsione, recata dall'art. 17, comma 4, lettera c), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Si è con essa aggiunto un ultimo periodo al comma 4 dell'art. 28 del decreto-legge n. 98 del 2011, inibendo ai Comuni di rilasciare nuove autorizzazioni o proroghe di autorizzazioni relativamente agli impianti incompatibili. È palese che lo *ius superveniens* non ha carattere satisfattivo delle pretese avanzate dalla ricorrente, sicché va escluso che esso determini cessazione della materia del contendere.

4.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della censura basata sulla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto priva di motivazione.

5.– Le altre censure della ricorrente si fondano esclusivamente sulla competenza in materia di commercio, alla quale la Provincia annette entrambe le previsioni impuginate, invocando a tal fine sia la prerogativa statutaria, di carattere concorrente, assegnata dall'art. 9, numero 3), del d.P.R. n. 670 del 1972, sia l'art. 117, quarto comma, Cost.

Posto che tale ultima disposizione costituzionale rende il commercio oggetto di potestà legislativa residuale, non è dubbio che essa trovi applicazione a vantaggio della Provincia autonoma, con

esclusione della meno favorevole disciplina statutaria (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 247 del 2010; ordinanza n. 199 del 2006).

Questa Corte perciò è chiamata a decidere se le norme impugnate, avuto riguardo alla finalità cui sono preposte e alla natura degli interessi che esse vengono obiettivamente a conformare, vadano ascritte alla materia del commercio, dovendosi, in caso contrario, ritenere non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte esclusivamente sulla base di questo parametro costituzionale.

6.– Le questioni non sono fondate.

Va, a tal proposito, osservato che un intervento di ammodernamento e di razionalizzazione della rete dei distributori di carburante costituisce da tempo risalente un obiettivo della legislazione statale.

Fin dai d.P.C.m. 8 luglio 1978 (Direttive alle regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni delegate in materia di distribuzione di carburanti) e 31 dicembre 1982 (Aggiornamento delle direttive alle regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni delegate in materia di distribuzione automatica di carburanti per uso di autotrazione) è stata, in particolare, perseguita dallo Stato la finalità di ridurre i punti vendita, per raggiungere l'«erogato medio europeo», pur nel quadro dell'ampia delega alle Regioni delle funzioni amministrative relative ai distributori di carburante, ai sensi dell'art. 52, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), successivamente trasferite con l'art. 41, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59).

Sulla base della delega conferita con l'art. 4, comma 4, lettera *c*), 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), mirata a conseguire la «razionalizzazione della rete commerciale anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione», il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 (Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera *c*, della L. 15 marzo 1997, n. 59) ha sottratto l'installazione e la gestione degli impianti al regime concessorio, rendendole attività libere, esercitabili previa autorizzazione (art. 1). Nel contempo, e allo scopo di bilanciare tale previsione con criteri idonei ad accompagnare un armonico sviluppo della rete, l'art. 2, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 32 del 1998 ha demandato ai Comuni il compito di individuare le aree compatibili con l'installazione, favorendo la revoca delle autorizzazioni relative ad impianti incompatibili (art. 3, comma 2). Fin dalle origini, pertanto, la normativa dello Stato ha perseguito una finalità di razionalizzazione e snellimento della ipertrofica rete distributiva nazionale, tesa a ricondurla nei limiti dei livelli propri degli altri paesi europei (art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 32 del 1998).

Un impulso decisivo in questa direzione è stato impresso dall'art. 19 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), recante «norme per l'ammodernamento della rete distributiva dei carburanti». È stato, infatti, elaborato un intervento volto, tra l'altro, alla chiusura degli impianti incompatibili, scandito sul duplice livello del Piano nazionale, adottato d'intesa con la Conferenza unificata, e dei successivi piani regionali, concepiti in coerenza con il primo.

Il d.m. 31 ottobre 2001, la cui attuazione viene ora imposta al sistema regionale e delle autonomie locali dalle norme impugnate, reca per l'appunto il Piano nazionale di cui si è appena fatto cenno, nell'ambito del quale risultano direttamente individuate talune incompatibilità, nei centri abitati e

fuori dai centri abitati, mentre largo spazio viene contestualmente riconosciuto all'autonomia regionale, con riguardo sia ad eventuali deroghe, sia alla programmazione integrativa offerta dai piani regionali, al punto che spetta a questi ultimi definire i bacini d'utenza, sulla base di parametri quali l'erogato totale, i veicoli circolanti, il numero di abitanti, il numero dei punti vendita esistenti, le tipologie prevalenti di viabilità, i flussi di traffico, la stagionalità della domanda per motivazioni turistiche.

Con la disposizione impugnata, i criteri indicati in origine dal d.m. 31 ottobre 2011, evidentemente rimasto in larga parte inattuato, sono stati recepiti in forma di legge, sicché va escluso che lo Stato, nel caso di specie, pretenda di limitare l'autonomia legislativa regionale per mezzo di un atto secondario, cosa che non gli sarebbe consentita (*ex plurimis*, sentenze n. 209 del 2009 e n. 267 del 2003).

7.– Ciò chiarito, va rimarcato, quanto alle incompatibilità immediatamente selezionate dal Piano nazionale e a cui i Comuni sono comunque tenuti a conferire attuazione entro 120 giorni (art. 28, comma 4, del decreto-legge n. 98 del 2011), che esse riguardano circoscritte ipotesi connesse alla localizzazione sensibile dell'impianto, in prossimità di zone pedonali, zone a traffico limitato, sedi stradali, biforcazioni di strade, curve, incroci e accessi di rilevante importanza.

Si tratta, perciò, di limitate fattispecie, attinenti non già ai profili di esercizio dell'attività, nell'ambito della disciplina del commercio, ma alla tutela di interessi precipuamente legati all'assetto del territorio, alla viabilità, alla sicurezza e all'incolumità della circolazione stradale, questi ultimi di esclusiva spettanza dello Stato (sentenze n. 428 del 2004 e n. 31 del 2001) e, per quanto attiene ai primi, quand'anche parzialmente di spettanza regionale, comunque estranei al commercio.

Con riferimento, poi, alle più ampie previsioni concernenti la programmazione regionale contenute nel d.m. 31 ottobre 2001, non sfugge che l'impugnato art. 28, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, recepito, come si è visto, dalla legge impugnata, demanda ai Comuni anche il compito di chiudere gli impianti incompatibili con la normativa regionale di settore, la quale, a sua volta, si sviluppa a partire dalla programmazione nazionale, e in coerenza con gli obiettivi indicati dalla legislazione statale e dal Piano nazionale. Vi è, pertanto, un'ampia parte di normazione riservata alla competenza regionale e delle Province autonome, sia pure sulla base dei principi fondamentali espressi dalla legge dello Stato.

Ne segue che, per giungersi a una pronuncia di illegittimità costituzionale, si dovrebbe ritenere che alla legislazione statale sia preclusa finanche la formulazione di detti principi, sotto forma di criteri strategici e obiettivi mirati alla razionalizzazione della rete, ovvero che la disposizione impugnata sia da attribuire con carattere di prevalenza alla sfera di potestà legislativa residuale della Provincia, e in particolare, nel caso di specie, al commercio.

È invece vero il contrario. Benché, infatti, la materia del commercio non sia estranea ai profili organizzativi e gestionali degli impianti di distribuzione del carburante (sentenza n. 559 del 1988), tuttavia, con riferimento a organici interventi di ammodernamento e razionalizzazione dell'intera rete, questa Corte ha già affermato la sussistenza di uno spazio conservato alla cura del legislatore statale, e tale, nei casi di potestà esclusiva, da consentire l'esercizio della stessa funzione regolamentare (sentenza n. 159 del 2001).

In particolare, per quanto attiene alla chiusura degli impianti incompatibili, gli obiettivi di «efficienza della distribuzione» (art. 4, comma 4, lettera c, della legge n. 59 del 1997), di qualità ed efficienza del servizio e di razionalizzazione del sistema distributivo (art. 19, comma 1, della legge n. 57 del 2001) incidono con prevalenza sulla competenza concorrente relativa alla distribuzione

dell'energia (art. 117, terzo comma, Cost.), come questa Corte ha già ritenuto con la sentenza n. 172 del 2004.

Al contempo, gli ulteriori interessi selezionati, su un piano più generale, dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 32 del 1998, attinenti al governo del territorio, alla tutela dell'ambiente, alla circolazione e sicurezza stradale, alla tutela dei beni di interesse storico e architettonico, sono a propria volta estranei all'area del commercio.

Avuto, perciò, riguardo al contesto normativo entro cui si collocano gli interventi volti alla chiusura degli impianti incompatibili, e al quale va ascritto il d.m. 31 ottobre 2001, appare chiaro che la potestà legislativa residuale in materia di commercio, posta a fondamento dell'odierno ricorso, è recessiva, rispetto all'intreccio di sfere di competenza esclusiva dello Stato e di competenza concorrente.

8.– Va poi da sé che la Provincia neppure può giovare dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, nella parte in cui le assegna sei mesi di tempo per adeguarsi ai principi formulati dalla legislazione statale, giacché a tal fine la ricorrente avrebbe dovuto individuare, e porre a base del ricorso, una competenza provinciale soggetta all'obbligo di conformazione alla legislazione statale (sentenze n. 209 del 2009; n. 308 del 2003; n. 267 del 2003; n. 84 del 2001). Una volta escluso che la disposizione impugnata attenga alla materia del commercio, e in difetto di ulteriori parametri di competenza selezionati dal ricorso, anche questa censura risulta dunque non fondata.

9.– La Provincia lamenta, altresì, che la disposizione impugnata abbia conferito ai Comuni del territorio compiti che l'art. 36 della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 (Disciplina dell'attività commerciale) riserverebbe alla Provincia stessa.

In effetti, nella Provincia autonoma di Trento il rilascio dell'autorizzazione all'installazione e all'esercizio degli impianti stradali e autostradali di distribuzione del carburante è riservato agli uffici provinciali, che ne danno comunicazione ai Comuni.

È perciò naturale che anche la funzione di chiusura degli impianti incompatibili sia esercitata dai medesimi uffici: a ciò non osta la disposizione impugnata, la quale muove dal presupposto che, come è generalmente previsto, questa competenza sia del Comune, ma non esclude che, laddove diversamente stabilito dalla normativa regionale e provinciale, essa venga esercitata da altro livello di governo.

L'erroneo presupposto interpretativo da cui è originata la censura ne determina, perciò, a prescindere da ogni altra considerazione, la non fondatezza.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso indicato in epigrafe,

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 28, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 28, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 98 del 2011, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, agli articoli 9, numero 3), e 16 del d.P.R. 31

agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), al d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), all'articolo 15 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), all'articolo 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2012.

Sentenza del 16 luglio 2012, n. 187		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrenti	Regione Friuli-Venezia Giulia Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Potestà regolamentare statale Tutela della salute Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali Coordinamento della finanza pubblica Principio di leale collaborazione	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 17, comma 1, lettera <i>d</i>), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.	illegittimità costituzionale.	art. 117, sesto comma, Cost.
art. 17, comma 6, d.l. 98/2011.	inammissibilità della questione	artt. 3, 32 e 97 Cost.
art. 17, comma 6, d.l. 98/2011.	non fondatezza della questione	artt. 117, 118 e 119 Cost., principio di leale collaborazione.
art. 17, comma 6, d.l. 98/2011.	non fondatezza della questione	artt. 117, commi terzo e sesto, e 119, commi primo, secondo e quarto, Cost., e art. 48 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).
art. 17, comma 1, lettera <i>d</i>), d.l. 98/2011.	non fondatezza delle questioni	artt. 117, terzo comma, 119 Cost., e principio di leale collaborazione.
Sintesi		
<p>La Corte riunisce in un'unica pronuncia i giudizi riguardanti l'articolo 17, commi 1, lettera <i>d</i>) e 6, del d.l. 98/2011, che introduce disposizioni concernenti l'aumento della compartecipazione al costo a carico dei cittadini per la spesa sanitaria e farmaceutica.</p> <p>La prima delle norme censurate (art. 17, comma 1, lett. <i>d</i>)), prevede l'introduzione con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 400 del 1988 – a partire dal 2014 – di “<i>misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle altre prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale</i>”, misure che sono “<i>aggiuntive rispetto a quelle eventualmente già disposte dalle regioni</i>”; la seconda (art 17, comma 6) prevede la reintroduzione della disciplina del <i>ticket</i> di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica, già introdotta nel 2006 e temporaneamente abolita dall'art. 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.</p> <p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lett. <i>d</i>), che prevede che le</p>		

misure di compartecipazione devono essere introdotte con regolamento governativo anziché con legge. In particolare riconosce come in materia di *ticket* si versi sia nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, riservato alla competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), sia nelle materie del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, di competenza concorrente ai sensi dell'art.117, terzo comma, Cost.. In un tale «*intreccio*» e «*sovrapposizione di materie*», essendo impossibile individuarne una prevalente o tracciare una demarcazione tra le competenze e, considerato che lo Stato può esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva, la Corte, richiamando la precedente giurisprudenza (sentenze n. 200 del 2009, n. 330 del 2011, nn. 144 e 149 del 2012) dichiara l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui prevede la forma del regolamento governativo.

Sempre in relazione all'art. 17, comma 1, lett. d), la Corte dichiara non fondate le censure sollevate in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., ed al principio di leale collaborazione. Precisa infatti che le misure statali in materia di *ticket*, essendo finalizzate al coordinamento della finanza pubblica e ad assicurare il diritto alla salute “*trovano applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale che sostengono autonomamente il costo del proprio sistema sanitario*” e trovano applicazione “*esclusivamente nel caso in cui non venga stipulata un'intesa tra lo Stato e le Regioni*”.

Per quanto riguarda la seconda disposizione impugnata, la Corte dichiara inammissibili le censure promosse in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 Cost., ritenendo che la parte ricorrente abbia addotto una motivazione generica circa il modo in cui i parametri invocati, diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, si riflettano sul riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Dichiara non fondate, invece, le altre censure. In una prima censura, infatti, invocando gli artt. 117, 118 e 119 Cost. nonché il principio di leale collaborazione, la Regione Veneto eccepisce che con l'art. 17, comma 6, lo Stato abbia dettato una disciplina di dettaglio nelle materie di competenza concorrente della “tutela della salute” e del “coordinamento della finanza pubblica” incidendo anche sull'autonomia finanziaria della Regione che non potrebbe liberamente scegliere le risorse da destinare al servizio sanitario. La Corte, nel respingere la censura, ricorda come già in passato, con la sentenza n. 203 del 2008, ha avuto modo di giudicare la “non incompatibilità” con la Costituzione della disciplina dei *ticket*; le suddette conclusioni, ad avviso della Corte, possono essere applicate anche alla norma impugnata, giacché in materia di compartecipazione dei cittadini non è stata introdotta una nuova normativa, ma solo ripristinata (anticipatamente) quella anteriore.

La Regione Friuli-Venezia Giulia lamenta la violazione degli articoli. 117, terzo comma, 119 Cost. e l'art. 48 del proprio Statuto speciale concernente l'autonomia finanziaria; ritiene che, in virtù dell'art. 1, comma 144, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) la Regione stessa già provvede “*autonomamente e integralmente*” a coprire tutte le spese della sanità regionale. La Corte, nel dichiarare non fondata la questione, ribadisce quanto deciso con le sentenze n. 134 del 2006 e n. 203 del 2008 e cioè che la disciplina dei *ticket* incide sulla quantità e qualità delle prestazioni garantite e, quindi, sui livelli essenziali di assistenza e, perciò stesso, impone la tutela uniforme della salute, e “*di riferirne la disciplina normativa anche ai soggetti ad autonomia speciale*”.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"
-	Aldo	CAROSI	"
-	Marta	CARTABIA	"
-	Sergio	MATTARELLA	"
-	Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 17, commi 1, lettera *d*), e 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, promossi con ricorsi della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e della Regione Veneto, notificati il 14 settembre 2011, depositati in cancelleria il 20 ed il 21 settembre 2011 ed iscritti ai nn. 94 e 100 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Bruno Barel e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— La Regione Veneto (reg. ric. n. 100 del 2011) ha impugnato l'articolo 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 94 del 2011) ha impugnato diverse disposizioni del suddetto decreto-legge n. 98 del 2011, censurando, tra l'altro, l'articolo 17, commi 1, lettera *d*), e 6.

In considerazione della loro connessione oggettiva, i giudizi riguardanti l'art. 17, commi 1, lettera *d*), e 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, devono essere riuniti, riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni del medesimo decreto-legge censurate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

2.— Ciò premesso, ai fini dell'ordine della trattazione, sono esaminati dapprima i profili di censura riguardanti l'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, e, poi, quelli concernenti il comma 1, lettera *d*), del medesimo articolo.

3.— Le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto hanno impugnato l'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, deducendo la violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione. Inoltre, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lamenta la violazione dell'art. 48 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), mentre la Regione Veneto deduce la violazione degli artt. 3, 32, 97 e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

3.1.— In via preliminare, è opportuno ricostruire il quadro normativo entro cui si colloca l'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, riguardante le modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto *ticket*).

Il *ticket* di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati e il *ticket* di venticinque euro per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero sono stati introdotti con l'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007). La lettera *p-bis*) del medesimo comma 796 ha consentito alle Regioni che non intendessero applicare il *ticket* di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di cui al primo periodo della lettera *p*), di ricorrere a misure alternative di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie.

Successivamente, l'art. 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha «abolito» il *ticket* di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per il triennio 2009-2011. Il comma 21 del medesimo articolo ha lasciato, comunque, alle Regioni la possibilità di continuare ad applicarlo, «in misura integrale o ridotta».

Infine, l'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, censurato dalle ricorrenti, stabilisce che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 796, lettere *p*) e *p-bis*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e cessano di avere effetto le disposizioni di cui all'articolo 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133». La disposizione impugnata, dunque, mira a ripristinare anticipatamente l'efficacia della disciplina del *ticket* introdotta nel 2006 e poi temporaneamente «abolita».

3.2.— Va innanzitutto respinta l'eccezione di inammissibilità, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, per difetto di interesse a ricorrere delle Regioni. Ad avviso della difesa dello Stato, la reintroduzione del *ticket* prevista dall'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011 discenderebbe dall'applicazione dell'intesa tra Stato e Regioni del 3 dicembre 2009, sottoscritta anche dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, avente per oggetto il Patto per la salute 2010-2012. Tale Patto, però, da un lato, non dispone la reintroduzione del predetto *ticket*, ma si limita a prevedere che vengano introdotte misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (art. 5, comma 1, lettera *c*); dall'altro lato, per quanto riguarda la posizione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, l'intesa fa comunque salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 20). Non si può ritenere, dunque, che con il Patto per la salute 2010-2012 le ricorrenti abbiano espresso un assenso

preventivo alla reintroduzione dello specifico *ticket* previsto dall'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011.

Vanno poi dichiarate inammissibili le censure prospettate dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 Cost. Le Regioni possono invocare, nel giudizio di costituzionalità in via principale, parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione solo laddove la lamentata violazione ridondi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni (sentenze n. 22 del 2012, n. 33 del 2011, n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010). Nel caso in esame, la Regione Veneto si limita ad addurre una motivazione generica circa il modo in cui la asserita violazione dei parametri invocati si rifletterebbe su tale riparto.

3.3.— Si passa ad esaminare il merito delle questioni riguardanti l'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011.

3.3.1.— Ad avviso della Regione Veneto, la disposizione censurata detterebbe una disciplina di dettaglio nelle materie di competenza concorrente «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117 Cost.), e inciderebbe sull'autonomia finanziaria della Regione (art. 119 Cost.), che non potrebbe scegliere come reperire le risorse da destinare alla gestione del servizio sanitario. La norma impugnata, inoltre, lederebbe l'art. 118 Cost. e il principio di leale collaborazione.

La questione non è fondata.

Questa Corte si è già pronunciata nel senso della non incompatibilità con la Costituzione del cosiddetto *ticket* introdotto dall'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge n. 296 del 2006, in quanto la disciplina in materia di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie persegue un duplice scopo: «l'esigenza di adottare misure efficaci di contenimento della spesa sanitaria e la necessità di garantire, nello stesso tempo, a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (entrambe fornite di basi costituzionali [...])» (sentenza n. 203 del 2008). Tali argomentazioni si applicano anche alla disposizione impugnata nel presente giudizio, la quale non introduce una nuova disciplina, ma si limita a ripristinare anticipatamente l'efficacia del *ticket* previsto dall'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge n. 296 del 2006. Di conseguenza, l'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011 non viola gli artt. 117, 118 e 119 Cost.

La disposizione censurata, poi, prevede l'applicazione non solo della lettera *p*) dell'art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006, contenente la disciplina del *ticket* per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale degli assistiti non esentati, ma anche della lettera *p-bis*) del medesimo comma 796. Quest'ultima previsione, come anticipato, consente alle Regioni di adottare due tipi di misure alternative al *ticket* di dieci euro: l'introduzione di misure di partecipazione, previa verifica di equivalenza, sotto il profilo dell'equilibrio economico-finanziario e dell'appropriatezza, da parte del «Tavolo tecnico», oppure la stipula di un accordo con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze per l'adozione di ulteriori misure alternative. La disposizione impugnata, quindi, lascia «alle Regioni la possibilità di scegliere in un ventaglio di “strumenti concreti da utilizzare per raggiungere [gli] obiettivi [di riequilibrio finanziario]”», condizione in presenza della quale questa Corte ha escluso l'illegittimità di misure statali in materia di contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 341 del 2009). Ne discende, in primo luogo, che, anche sotto questo profilo, l'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011 non presenta alcun contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 Cost.; in secondo luogo, che la possibilità per le Regioni di scegliere tra diverse soluzioni, tra le quali quella di concludere un accordo con il Ministero della

salute e il Ministero dell'economia e delle finanze, esclude la violazione del principio di leale collaborazione.

3.3.2.— La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia censura l'art. 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché dell'art. 48 dello statuto speciale (relativo all'autonomia finanziaria della Regione), in quanto esso non potrebbe trovare applicazione laddove lo Stato non concorra al finanziamento del servizio sanitario regionale. Ciò si verificherebbe nel caso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia perché, in base all'art. 1, comma 144, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), è la Regione stessa a provvedere autonomamente e integralmente al finanziamento della sanità locale.

La questione non è fondata.

Come si è prima osservato, la disciplina in materia di *ticket*, determinando il costo per gli assistiti dei relativi servizi sanitari, non costituisce solo un principio di coordinamento della finanza pubblica diretto al contenimento della spesa sanitaria, ma incide anche sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite, e, quindi, sui livelli essenziali di assistenza. La misura della compartecipazione deve essere omogenea su tutto il territorio nazionale, «giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrando nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie Regioni», considerato che «dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione» (sentenza n. 203 del 2008). E ciò vale anche rispetto alle Regioni a statuto speciale che sostengono il costo dell'assistenza sanitaria nei rispettivi territori, in quanto «la natura stessa dei cosiddetti LEA, che riflettono tutele necessariamente uniformi del bene della salute, impone di riferirne la disciplina normativa anche ai soggetti ad autonomia speciale» (sentenza n. 134 del 2006).

La disciplina del settore sanitario, del resto, è interamente improntata al principio di leale cooperazione. A partire dal 2000, lo Stato e le Regioni stipulano particolari intese, denominate «Patti per la salute», volte a garantire l'equilibrio finanziario e i livelli essenziali delle prestazioni per il successivo triennio. Sarebbe contraddittorio escludere, in base al solo argomento dell'autosufficienza finanziaria nel settore sanitario, la legittimità di interventi legislativi statali rispetto alle Regioni a statuto speciale, laddove queste ultime, appunto attraverso le intese, partecipano sia alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia alla determinazione delle modalità di finanziamento dei cosiddetti LEA. In tale contesto, le Regioni a statuto speciale hanno la possibilità di far valere la specificità – sotto il profilo finanziario – della propria posizione.

Da quanto osservato si evince anche la differenza tra il caso in esame e il precedente che ha dato luogo alla sentenza n. 341 del 2009, richiamata dalla ricorrente. In quella occasione erano state impugnate le disposizioni del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che prevedevano non la reintroduzione del *ticket*, come nel presente giudizio, ma la sua abolizione per il triennio 2009-2011, pur lasciando alle Regioni la possibilità di continuare ad applicarlo, «in misura integrale o ridotta», o di introdurre altre forme di partecipazione ai costi.

4.— La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 17, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge n. 98 del 2011. Tale disposizione prevede che – nel caso in cui non sia stata raggiunta un'intesa tra lo Stato e le Regioni entro il 30 aprile 2012 – siano introdotte misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle altre prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23

agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Tali misure di compartecipazione devono essere «aggiuntive rispetto a quelle eventualmente già disposte dalle Regioni» e «finalizzate ad assicurare, nel rispetto del principio di equilibrio finanziario, l'appropriatezza, l'efficacia e l'economicità delle prestazioni». Inoltre, l'art. 17, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge n. 98 del 2011 lascia la possibilità alle Regioni di adottare provvedimenti di riduzione delle predette misure di compartecipazione «purché assicurino comunque, con misure alternative, l'equilibrio economico finanziario, da certificarsi preventivamente da parte del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti».

4.1.— Ad avviso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, l'art. 17, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge n. 98 del 2011 violerebbe innanzitutto l'art. 117, sesto comma, Cost., perché le misure di contenimento della spesa sanitaria sarebbero espressione di principi fondamentali nelle materie del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, àmbiti di competenza concorrente in cui sarebbe preclusa allo Stato l'emanazione di atti regolamentari.

La questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

Le misure di compartecipazione ai costi dell'assistenza farmaceutica attengono sia ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la cui determinazione è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), sia al coordinamento della finanza pubblica e alla tutela della salute, oggetto della potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Nella disciplina del *ticket*, l'«intreccio» e la «sovrapposizione di materie» non rendono possibile «individuare una prevalente» (sentenza n. 330 del 2011), né tracciare una «precisa linea di demarcazione» tra le competenze (sentenza n. 200 del 2009).

Lo Stato può esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva (da ultimo, sentenze n. 149 e n. 144 del 2012), non in un caso, come quello in esame, caratterizzato da una «concorrenza di competenze» (sentenza n. 50 del 2005). Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge n. 98 del 2011, nella parte in cui prevede che le misure di compartecipazione siano introdotte «con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

4.2.— La natura parziale della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge n. 98 del 2011 non consente l'assorbimento degli ulteriori profili di censura, riferiti agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e al principio di leale collaborazione.

Tali censure non sono fondate.

In primo luogo, come già rilevato, le misure statali in materia di *ticket*, essendo volte, sia a coordinare la finanza pubblica, sia a garantire prestazioni essenziali per assicurare il diritto alla salute, trovano applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale che sostengono autonomamente il costo del proprio sistema sanitario.

In secondo luogo, la disposizione censurata non solo prevede che le Regioni abbiano la possibilità di adottare provvedimenti di riduzione delle predette misure di compartecipazione «purché assicurino comunque [...] l'equilibrio economico finanziario», ma trova applicazione esclusivamente nel caso in cui non venga stipulata un'intesa tra lo Stato e le Regioni, talché non si determina alcuna violazione del principio di leale collaborazione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;
riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), come convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui prevede che le misure di compartecipazione siano introdotte «con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze»;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, promossa, in relazione agli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, promossa, in relazione agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, promossa, in relazione agli artt. 117, commi terzo e sesto, e 119, commi primo, secondo e quarto, Cost., nonché all'art. 48 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge n. 98 del 2011, promossa, in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2012.

Sentenza del 19 luglio 2012, n. 191		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Lazio	
Materie	Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale Libera circolazione	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio – Prodotto in Lazio)	illegittimità costituzionale	art. 117, primo comma, Cost.
Sintesi		
<p>Oggetto della presente sentenza è la legge regionale del Lazio n. 9 del 2011, istitutiva dell'elenco regionale Made in Lazio, disponibile sul sito istituzionale della Regione, articolato in tre sezioni, destinate a distinguere rispettivamente i prodotti lavorati nel territorio regionale con materie prime regionali, quelli lavorati nel Lazio con materie prime derivanti da altri territori e le materie prime del Lazio commercializzate per la realizzazioni di altri prodotti. La legge è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte per violazione dell'art. 117, primo comma Cost., che vincola il legislatore statale e regionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i quali vietano agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente. Alla luce dell'accezione ampia che la Corte di giustizia ha dato alla nozione di misura di effetto equivalente alle vietate restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, fatta coincidere con "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari", la legge regionale in questione è stata ritenuta in grado di produrre, quanto meno indirettamente o in potenza, gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, vietati dalle norme europee. L'argomentazione difensiva della Regione secondo cui si era inteso creare uno strumento con finalità esclusivamente informative, in attuazione dei principi del codice del consumo, tra i quali si annovera il diritto dei consumatori ad un'adeguata informazione del prodotto, è stata considerata controproducente dalla Corte, perché se fosse vera tale prospettazione, la Regione avrebbe ecceduto dalla proprie competenze legislative, invadendo la materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, cui è riconducibile la disciplina del codice del consumo.</p>		

SENTENZA N. 191

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Franco	GALLO	Giudice

- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”
- Aldo	CAROSI	”
- Marta	CARTABIA	”
- Sergio	MATTARELLA	”
- Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell’elenco regionale Made in Lazio – Prodotto in Lazio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 26 ottobre 2011 ed iscritto al n. 127 del registro ricorsi 2011.

Visto l’atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell’udienza pubblica del 22 maggio 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l’avvocato dello Stato Maurizio Di Carlo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Renato Marini per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, come in narrativa detto, della legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell’elenco regionale Made in Lazio – Prodotto in Lazio), per contrasto con i precetti di cui agli articoli 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), ed all’articolo 120, primo comma, della Costituzione.

2.— La legge impugnata, allo scopo (dichiarato *sub* articolo 1) di «assicurare ai consumatori una adeguata e trasparente informazione sui prodotti del territorio regionale», detta norme per la realizzazione di un “elenco”, tenuto dalla struttura competente in materia di *marketing* del Made in Lazio, suddiviso (*sub* art. 2) in tre sezioni, rispettivamente, denominate:

- a) “Made in Lazio – tutto Lazio”, per i prodotti le cui fasi di lavorazione hanno luogo nel territorio della Regione e per i quali si utilizzano materie prime della Regione stessa;
- b) “Realizzato nel Lazio”, per i prodotti le cui fasi di lavorazione hanno luogo nel territorio della Regione e per i quali si utilizzano materie prime di importazione o provenienti da altre Regioni;
- c) “Materie prime del Lazio”, per le materie prime originarie del Lazio che sono commercializzate per la realizzazione di altri prodotti.

E reca (nei successivi articoli da 3 a 8) connesse disposizioni per l'inserimento dei prodotti in elenco, organizzazione degli uffici a ciò preposti e copertura finanziaria.

3.— Ad avviso del ricorrente, la previsione analitica delle riferite sezioni «prefigura tre diverse forme di marchiatura basate, sostanzialmente, su una implicita – ma non provata – valutazione di miglior qualità del prodotto, insita nella (sola) circostanza dell'origine territoriale»; la cui menzione «potrebbe, dunque, indurre i consumatori ad acquistare i prodotti laziali, piuttosto che prodotti simili provenienti da altri territori», così creando ostacolo alla libera circolazione delle merci garantita dalle disposizioni del TFUE (articoli 34 a 36).

Dal che, appunto, la prospettata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla richiamata normativa europea, e dell'art. 120, primo comma, Cost., che preclude alle regioni l'adozione di provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la circolazione delle cose tra i rispettivi territori.

4.— La Regione ha sostenuto, in contrario, che il proprio intervento normativo – attraverso la prevista istituzione di uno strumento con finalità esclusivamente informative, e non attributive di alcun connotato di superiore qualità, in relazione ai prodotti del territorio laziale – si collochi su un piano meramente attuativo dei principi di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo), che annovera fra i diritti fondamentali del consumatore quello, appunto, ad una adeguata informazione sul prodotto.

Ma deve escludersi, in premessa, che questo argomento giovi alla resistente, la quale – ove fosse, in tesi, esatta una tale prospettazione – avrebbe, comunque, ecceduto dalle proprie competenze, legiferando in materia – quella dell'ordinamento civile, cui è riconducibile la disciplina del codice del consumo – riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

5.— In riferimento al precetto dell'art. 117, primo comma, Cost. (sui vincoli, all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall'ordinamento comunitario) la questione è, comunque, fondata, assorbito rimanendo il profilo ulteriore di violazione dell'articolo 120, primo comma, Cost.

Le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE – che, nel caso in esame, rendono concretamente operativo il parametro dell'art. 117 Cost. – vietano, infatti, agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative, all'importazione ed alla esportazione, “e qualsiasi misura di effetto equivalente”.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia (che conforma quelle disposizioni in termini di diritto vivente, ed alla quale occorre far riferimento ai fini della loro incidenza come norme interposte nello scrutinio di costituzionalità), la “misura di effetto equivalente” (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con “ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari” (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio).

Orbene la legge della Regione Lazio in questa sede censurata, mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno “indirettamente” o “in potenza”, gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell'ordinamento comunitario.

E ciò, di per sé, ne comporta la declaratoria di illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio – Prodotto in Lazio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2012.

Sentenza del 20 luglio 2012, n. 198		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrenti	Regione Lazio Regione autonoma Valle d'Aosta Regione Basilicata Provincia autonoma di Trento Regione autonoma Trentino-Alto Adige Regioni Emilia-Romagna, Regione Veneto, Regione Umbria Provincia autonoma di Bolzano Regioni Campania Regione Lombardia Regione Calabria Regione autonoma della Sardegna Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Coordinamento della finanza pubblica Forma di governo Principi fondamentali di organizzazione e funzionamento	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 14, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148	illegittimità costituzionale	art. 116 Cost.
art. 14, comma 1, d.l. 138/2011	inammissibilità della questione	artt. 3, 70, 77, 97 e 114 Cost. principio di leale collaborazione, principio di leale collaborazione
art. 14, comma 2 d.l. 138/ 2011	inammissibilità della questione	artt. 4, numero 1), 8, numero 1), 69 e 75 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)
art. 14, comma 1, d. l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148	non fondatezza della questione	artt. 3, 100, 103, 117, commi secondo, terzo e quarto, 119, 121, 122 e 123 Cost.

del 2011, e modificato dall'articolo 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012)		
Sintesi		
<p>La Corte si pronuncia sulle questioni di legittimità sollevate da diverse Regioni in ordine alle disposizioni contenute nell'articolo 14 del d. l. 138/2011, che dettano misure riguardanti il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, il trattamento economico e previdenziale dei consiglieri, nonché prevedono l'istituzione, da parte delle Regioni, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente. I parametri che le ricorrenti ritengono essere stati violati dal legislatore statale sono gli articoli 3, 70, 77, 97, 100, 103, 114, 116, 117, 119, 121, 122 e 123 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione e l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Nel procedere all'esame delle singole questioni sollevate dalle ricorrenti, in via preliminare, la Corte dichiara inammissibili una serie di censure sollevate in ordine all'articolo 14, comma 1. Sono infatti inammissibili, secondo la Corte: la censura relativa all'articolo 114 della Cost., secondo la quale il legislatore statale avrebbe voluto ripristinare la distinzione tra gli enti territoriali, tipica della superata "centralità"; la censura prospettata in ordine all'art. 3 Cost. in quanto la disposizione di cui all'art. 14 che prevede per le Regioni l'impossibilità di aumentare il numero di consiglieri qualora fosse inferiore a quello stabilito dallo stesso art. 1 non interessa attualmente nessuna Regione poiché tutte hanno un numero di consiglieri superiore a quello stabilito; la censura relativa all'art. 97 poiché vi è un difetto assoluto di motivazione; le censure relative agli artt. 70 e 77 Cost. poiché le ricorrenti non spiegano in che modo l'asserita violazione di tali disposizioni costituzionali determini una compressione delle competenze delle Regioni; le censure relative alla violazione del principio di leale collaborazione perché non viene fornita alcuna motivazione di tale violazione; ed infine le censure fondate sulla violazione dell'art. 4, numero 1), 8, numero 1), 69 e 75 dello Statuto del Trentino – Alto Adige, nonché sull'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto tali parametri non sono richiamati nella delibera degli enti regionali e provinciali competenti.</p> <p>Nel merito, la Corte affronta, poi, due ordini di censure: il primo relativo all'art. 14, comma 2 del d.l. 138/2011, che riguarda le sole Regioni a statuto speciale e le Province autonome; il secondo relativo all'art. 14, comma 1 dello stesso decreto e che attiene alle sole Regioni a Statuto ordinario. Con riferimento al primo la Corte ritiene la questione fondata per violazione dell'articolo 116 Cost.: essendo la disciplina degli organi delle Regioni a statuto speciale e dei relativi componenti contenuta nei rispettivi Statuti ed essendo questi ai sensi dell'art. 116 Cost. adottati con legge costituzionale, non è possibile imporre limiti e condizioni a fonti di rango costituzionale con una legge ordinaria.</p> <p>Il secondo ordine di censure è articolato dalla Corte in tre gruppi. Secondo un primo gruppo, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 14 violerebbe le disposizioni costituzionali dell'art. 117, terzo e quarto comma, dell'art. 119 nonché degli artt. 122 e 123. La Corte ritiene tali censure infondate; argomenta precisando che "la disposizione in esame, inserita nel Titolo IV del decreto-</p>		

legge, dedicato alla «Riduzione dei costi degli apparati istituzionali», detta parametri diretti esplicitamente al «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica» (primo alinea dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011). Le lettere a) e b) dell'art. 14, comma 1, fissano un limite al numero dei consiglieri e degli assessori, rapportato agli abitanti, lasciando alle Regioni l'esatta definizione della composizione dei Consigli e delle Giunte regionali. La lettera c) fissa un «tetto» all'ammontare degli emolumenti dei consiglieri, che non possono essere superiori a quelli previsti per i parlamentari: si tratta di un «limite complessivo», che lascia alle Regioni un autonomo margine di scelta (sentenze n. 182 e n. 91 del 2011; n. 326 del 2010 e n. 297, n. 284 e n. 237 del 2009). Anche le disposizioni di cui alle lettere d) ed f) dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, prevedendo, rispettivamente, che il trattamento economico dei consiglieri regionali debba essere commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, e che il loro trattamento previdenziale debba essere di tipo contributivo, pongono precetti di portata generale per il contenimento della spesa. La disposizione impugnata, prosegue la Corte, interviene in materia di «struttura organizzativa delle Regioni, regolata dagli articoli 121 (che enumera gli organi regionali e le loro funzioni) e 123 Cost. (che demanda agli statuti il compito di determinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento) e rilevano ai fini dell'esame gli artt. 48 e 51 Cost.; a tal proposito la disposizione impugnata, nel fissare un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata disegualianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione. Il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati). La Corte ricorda di aver già chiarito che «il principio di eguaglianza, affermato dall'art. 48, si ricollega a quello più ampio affermato dall'art. 3», sicché «quando nelle elezioni di secondo grado l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia» (sentenza n. 96 del 1968). Principio analogo vale per gli assessori, sia perché, in base all'art. 123 Cost., «forma di governo» e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» debbono essere «in armonia con la Costituzione», sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» l'accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi). La disposizione impugnata, a giudizio della Corte, è pertanto da considerarsi legittima, in quanto, in coerenza con il principio di uguaglianza stabilisce, nel quadro delle finalità generale del contenimento della spesa pubblica, i criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati. In ordine al secondo ordine di censure relative alle lettere a) e b) dell'art. 14, comma 1, d. l. 138/2011, con le quali le ricorrenti ritengono il termine di sei mesi previsto per alla riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori non sufficiente per concludere l'iter di modifica dello Statuto, la Corte dichiara la questione non fondata in quanto entro il suddetto termine è richiesta l'adozione della suddetta riduzione e non anche che si svolga il referendum popolare sullo statuto e che venga sollevata l'eventuale questione di legittimità costituzionale. In ordine,

infine, alle censure sollevate con riferimento alla lettera e) dell'art. 14, comma 1, del decreto in esame che prevede l'istituzione di un Collegio dei revisori dei Conti, con le caratteristiche e le funzioni già accennate, la Corte si è espressa ritenendo le stesse non fondate poiché la disposizione impugnata non viola nessuno dei parametri costituzionali indicati dalle regioni ricorrenti (117, commi terzo e sesto, 100 e 103 Cost.); infatti, il sistema di controlli introdotto, nel prevedere un collegamento tra i controlli interni alle amministrazioni regionali e i controlli esterni della Corte dei conti sulla base del modello già vigente per gli enti locali, consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995), il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il «riesame» (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile. Al contempo, prosegue la Corte, la disposizione censurata garantisce l'autonomia delle Regioni, stabilendo che i componenti dell'organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio – al di fuori, quindi, dall'influenza della politica –, e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo (art. 100, terzo comma, Cost.). Il collegamento fra controllo interno e controllo esterno assolve anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, come risulta, del resto, dalla disciplina della legge n. 20 del 1994, secondo cui «la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge» è accertata dalla Corte dei conti «anche in base all'esito di altri controlli. Con un'ultima argomentazione, con la sentenza in esame, viene esclusa anche la violazione dell'art. 117, comma sesto, Cost., in quanto quest'ultima disposizione impugnata non implica alcuna delegazione di potere regolamentare, né nella parte in cui prevede l'istituzione del Collegio dei revisori, né nella parte in cui assegna alla Corte dei conti il potere di definire i criteri di qualificazione professionale dei membri di tale organo. La scelta di rimettere alla Corte dei conti la definizione di tali criteri si giustifica con la specializzazione della stessa Corte nella materia della contabilità pubblica.

SENTENZA N. 198

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
 LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

- Giorgio LATTANZI "
- Aldo CAROSI "
- Marta CARTABIA "
- Sergio MATTARELLA "
- Mario Rosario MORELLI "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 1 e 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e dell'articolo 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), promossi dalla Regione Lazio, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Regione Basilicata, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalle Regioni Campania, Lombardia, Calabria, dalla Regione autonoma della Sardegna e dalla Regione Veneto, notificati il 14-16, il 15, il 17, il 15-17, il 17, il 15 novembre 2011 ed il 13 gennaio 2012, depositati in cancelleria il 18, il 23, il 24 novembre 2011 ed il 18 gennaio 2012, rispettivamente iscritti ai nn. 134, 135, 136, 142, 143, 144, 145, 147, 152, 153, 155, 158 e 160 del registro ricorsi 2011 ed al n. 11 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna e Umbria, Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Renato Marini per la Regione Lazio, Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Marcello Cecchetti per la Regione Basilicata, Luigi Manzi per la Regione Veneto, Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Beniamino Caravita di Toritto per le Regioni Campania e Lombardia, Graziano Pungì per la Regione Calabria, Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con più ricorsi, diverse Regioni hanno impugnato, fra l'altro, l'articolo 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, che detta misure riguardanti il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché il trattamento economico e previdenziale dei consiglieri, e prevede l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti.

1.1.— In particolare, le Regioni Basilicata (reg. ric. n. 136 del 2011), Campania (reg. ric. n. 153 del 2011), Lombardia (reg. ric. n. 155 del 2011), Calabria (reg. ric. n. 158 del 2011) e la Regione autonoma Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2011) hanno impugnato l'intero articolo 14 del decreto-

legge n. 138 del 2011. Le Regioni Lazio (reg. ric. n. 134 del 2011), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 144 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 147 del 2011), e Veneto (reg. ric. n. 145 del 2011) hanno impugnato il solo comma 1 (la Regione Veneto, limitatamente alle lettere *a*, *b*, *c*, *d* ed *e*), mentre le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 135 del 2011) e Trentino Alto-Adige/Südtirol (reg. ric. n. 143 del 2011), nonché le Province autonome di Trento (reg. ric. n. 142 del 2011) e Bolzano (reg. ric. n. 152 del 2011) hanno impugnato il solo comma 2.

1.2.— Con il ricorso n. 11 del 2012, la Regione Veneto ha impugnato l'articolo 30 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — Legge di stabilità 2012), che ha parzialmente modificato l'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011.

1.3.— I parametri invocati nei ricorsi sono gli articoli 3, 70, 77, 97, 100, 103, 114, 116, 117, 119, 121, 122 e 123 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione e l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste lamenta la violazione degli articoli 2, primo comma, lettera *a*), 15, 16 e 25 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e del decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti). Il Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province di Trento e di Bolzano deducono la violazione degli articoli 4, numero 1), 8, numero 1), 25, 36, 47, 48, 69, 75, 79, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e delle relative norme di attuazione: il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), e il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto). La Regione autonoma della Sardegna lamenta la violazione degli articoli 15 e 16 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

1.4.— Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge n. 138 del 2011, vengono in esame in questa sede le questioni relative all'articolo 14 del medesimo decreto-legge.

I giudizi, così separati e delimitati, in considerazione della loro connessione oggettiva, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

2.— Successivamente alla presentazione dei ricorsi, l'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, ha modificato il primo alinea dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, che, nella sua formulazione originaria, prevedeva che le Regioni dovessero adeguare i rispettivi ordinamenti ai parametri elencati dal medesimo articolo «ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, oltre al rispetto dei parametri già previsti dal predetto articolo 20». Al meccanismo premiale – rappresentato dal collegamento tra l'adeguamento a detti parametri da parte delle Regioni e la collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa

– si sostituisce la previsione «le Regioni adeguano i rispettivi ordinamenti ai parametri previsti dal comma 1», in forza della quale tali misure hanno efficacia diretta nei confronti delle Regioni.

La modifica normativa, quindi, non ha carattere satisfattivo e non determina la cessazione della materia del contendere. Di conseguenza, l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato per sopravvenuta carenza di interesse delle ricorrenti non può essere accolta e la questione proposta con i ricorsi nn. 134, 135, 136, 142, 143, 144, 145, 147, 152, 153, 155, 158 e 160 del 2011 si intende trasferita al testo vigente dell'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011. Anche la questione sollevata con il ricorso n. 11 del 2012, con il quale la Regione Veneto ha autonomamente impugnato l'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, nella parte in cui modifica l'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011, si intende trasferita su quest'ultimo articolo, nella sua attuale formulazione.

3.— In via preliminare, vanno dichiarate inammissibili alcune censure.

3.1.— È inammissibile, per inconferenza del parametro invocato, la censura relativa alla violazione dell'art. 114 Cost., presentata dalla Regione Basilicata, secondo la quale il legislatore statale avrebbe voluto «ripristinare quella distinzione tra gli enti territoriali tipica della superata “centralità”».

3.2.— Sono inammissibili le censure, prospettate dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, relative alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in base alle quali l'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, prevedendo che le Regioni con un numero di consiglieri regionali inferiore a quello indicato dall'articolo stesso, non possono aumentarlo, lederebbe i principi di razionalità e di eguaglianza. La censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. è inammissibile per difetto di interesse, in quanto nessuna Regione ha attualmente un numero di consiglieri inferiore a quello, previsto dall'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011. La censura riferita all'art. 97 Cost., invece, è inammissibile per difetto assoluto di motivazione.

3.3.— Sono inammissibili le censure relative all'art. 77 Cost., prospettate dalle Regioni Calabria, Emilia-Romagna e Umbria, e all'art. 70, censura sollevata dalla sola Regione Calabria. Secondo le ricorrenti, la previsione, contenuta nell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, secondo la quale la riduzione dei consiglieri e degli assessori deve essere adottata entro sei mesi, ma l'efficacia di tale modifica è rinviata alla successiva legislatura regionale, violerebbe l'art. 77 Cost., in quanto difetterebbe dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza e in quanto, configurando un uso illegittimo della decretazione d'urgenza, contrasterebbe – secondo la Regione Calabria – con l'assegnazione alle Camere della funzione legislativa, in violazione dell'art. 70 Cost. Al riguardo, deve richiamarsi il consolidato orientamento di questa Corte, in base al quale le Regioni possono invocare, nel giudizio di costituzionalità in via principale, parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione a condizione che la lamentata violazione ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (sentenze n. 33 del 2011, n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010, n. 341 del 2009). Nel caso di specie, le ricorrenti non spiegano in che modo l'asserita violazione degli artt. 70 e 77 Cost. determini una compressione delle competenze delle Regioni.

3.4.— Sono inammissibili le censure relative alla violazione del principio di leale collaborazione, prospettate dalle Regioni Calabria e Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, con riguardo all'art. 14, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, perché non viene fornita alcuna motivazione di tale violazione (*ex plurimis*, sentenze n. 185, n. 129, n. 114 e n. 8 del 2011).

3.5.— Sono inammissibili le censure fondate sulla violazione degli artt. 4, numero 1), 8, numero 1), 69 e 75 dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del

2001, in quanto tali parametri non sono richiamati nella delibera degli enti regionali e provinciali competenti. È necessario, infatti, che vi sia corrispondenza tra il contenuto di tali delibere e l'oggetto del ricorso, al fine di salvaguardare la volontà politica dell'organo legittimato a proporlo (da ultimo, sentenza n. 205 del 2011), e tale principio non riguarda solamente l'individuazione della norma censurata, ma anche l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso (sentenze n. 311 e n. 27 del 2008, nonché n. 453 del 2007).

4.— Nel merito, le censure prospettate possono essere suddivise in due gruppi: il primo relativo all'art. 14, comma 2, che riguarda le sole Regioni a statuto speciale e le Province autonome; il secondo all'art. 14, comma 1.

5.— L'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, in base al quale l'adeguamento ai parametri previsti dal comma 1 del medesimo articolo è «condizione per l'applicazione» dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ed «elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente», è impugnato dalle Regioni autonome Sardegna, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché dalle Province di Trento e di Bolzano per violazione degli artt. 3, 116, 117, commi terzo e sesto, e 119 Cost. Tutte le ricorrenti lamentano, inoltre, la violazione delle disposizioni dei rispettivi statuti relative alla forma di governo della Regione e delle Province autonome, alla modalità di elezione dei consiglieri e degli assessori regionali e provinciali, al numero e all'indennità dei consiglieri (artt. 14, 15, 16 e 25 dello Statuto della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; artt. 24, 25, 36, 47 e 48 dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol; artt. 15 e 16 dello Statuto della Regione Sardegna). Infine, ad avviso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la violazione delle disposizioni statutarie avrebbe l'effetto di modificare in via diretta la composizione degli organi di governo della Regione e delle Province, violando così gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto regionale, che disciplinano il procedimento di modifica dello stesso statuto.

La questione è fondata.

La disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti. Questi, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 116 Cost. L'adeguamento da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ai parametri di cui all'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 richiede, quindi, la modifica di fonti di rango costituzionale. A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni. Non a caso, l'art. 19-*bis* del decreto-legge n. 138 del 2011, non impugnato, stabilisce che «l'attuazione delle disposizioni» di tale decreto-legge da parte delle Regioni a statuto speciale deve avvenire «nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto» dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009. Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, per violazione dell'art. 116 Cost. Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura, ivi inclusi quelli prospettati dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome in riferimento alle disposizioni dell'art. 14, comma 1, del medesimo decreto-legge.

6.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, sollevata dalle Regioni a statuto ordinario, si articola in tre gruppi di censure: il primo, avente ad oggetto l'intero art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 119, 122 e 123 Cost.; il secondo, concernente la previsione, contenuta nell'art. 14, lettere *a*) e *b*), in base alla quale la riduzione sia dei consiglieri sia degli assessori deve essere adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di

entrata in vigore del decreto stesso, con riguardo all'art. 3 Cost.; il terzo, avente ad oggetto l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti, in riferimento agli artt. 100, 103, 117, commi terzo e sesto, e 121 Cost.

6.1.— Secondo un primo gruppo di censure, l'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, nel prevedere il numero massimo di consiglieri e assessori regionali, la riduzione degli emolumenti dei consiglieri, nonché l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché detterebbe una disciplina di dettaglio in materia di competenza concorrente; l'art. 119 Cost, in quanto stabilirebbe le modalità con cui le Regioni devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di stabilità; l'art 117, quarto comma, Cost., perché invaderebbe l'ambito riservato alla potestà legislativa regionale residuale; l'art. 123 Cost., in quanto lederebbe la potestà statutaria delle Regioni; l'art. 122 Cost., perché attribuirebbe al legislatore statale una competenza ulteriore rispetto alla determinazione della durata degli organi elettivi e dei principi fondamentali relativi al sistema di elezione e ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali.

Le censure non sono fondate.

La disposizione in esame, inserita nel Titolo IV del decreto-legge, dedicato alla «Riduzione dei costi degli apparati istituzionali», detta parametri diretti esplicitamente al «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica» (primo alinea dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011). Le lettere *a*) e *b*) dell'art. 14, comma 1, fissano un limite al numero dei consiglieri e degli assessori, rapportato agli abitanti, lasciando alle Regioni l'esatta definizione della composizione dei Consigli e delle Giunte regionali. La lettera *c*) fissa un «tetto» all'ammontare degli emolumenti dei consiglieri, che non possono essere superiori a quelli previsti per i parlamentari: si tratta di un «limite complessivo», che lascia alle Regioni un autonomo margine di scelta (sentenze n. 182 e n. 91 del 2011; n. 326 del 2010 e n. 297, n. 284 e n. 237 del 2009). Anche le disposizioni di cui alle lettere *d*) ed *f*) dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, prevedendo, rispettivamente, che il trattamento economico dei consiglieri regionali debba essere commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, e che il loro trattamento previdenziale debba essere di tipo contributivo, pongono precetti di portata generale per il contenimento della spesa.

Accertata la finalità della disposizione impugnata, va individuata la materia nella quale interviene. Essa riguarda la struttura organizzativa delle Regioni, regolata dagli articoli 121 e 123 Cost. Il primo enumera gli organi regionali – Consiglio, Giunta, Presidente – e le loro funzioni. Il secondo demanda agli statuti il compito di determinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento. L'art. 123 Cost. dispone altresì che gli statuti siano «in armonia con la Costituzione».

La Costituzione detta norme che riguardano il rapporto elettori-eletti per i consiglieri e le modalità dell'accesso ai pubblici uffici per gli assessori. Vengono in rilievo, per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost., e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost. Il primo dispone che «il voto (...) è eguale», il secondo che «tutti i cittadini (...) possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza». Entrambe le norme sono espressione del più generale principio di eguaglianza, del quale rappresentano una specificazione (sentenze n. 166 del 1972 e n. 96 del 1968).

La disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In

assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell’ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione.

Come già notato, il principio relativo all’equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati). Questa Corte ha già chiarito che «il principio di eguaglianza, affermato dall’art. 48, si ricollega a quello più ampio affermato dall’art. 3», sicché «quando nelle elezioni di secondo grado l’elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia» (sentenza n. 96 del 1968). Principio analogo vale per gli assessori, sia perché, in base all’art. 123 Cost., «forma di governo» e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» debbono essere «in armonia con la Costituzione», sia perché l’art. 51 Cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» l’accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi).

La disposizione censurata, quindi, non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati.

6.2.— Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria censurano la previsione, contenuta nelle lettere *a)* e *b)*, dell’art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 in base alla quale la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali rispetto a quello attualmente in vigore deve essere adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del decreto stesso. Poiché l’*iter* di approvazione dello statuto è suscettibile di avere una durata maggiore, a causa dell’eventuale *referendum* e dell’eventuale questione di legittimità costituzionale previsti dall’art. 123 Cost., la Regione sarebbe ritenuta responsabile per il rispetto di un termine (previsto sia per l’adozione della modifica, sia per la sua efficacia) di cui essa non dispone compiutamente, in violazione dell’art. 3 Cost.

La censura non è fondata.

Le disposizioni di cui alle lettere *a)* e *b)* dell’art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 richiedono l’«adozione» della riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, e non che entro lo stesso termine si svolga il *referendum* popolare sullo statuto e venga sollevata l’eventuale questione di legittimità costituzionale.

6.3.— Le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, e Umbria censurano anche la lettera *e)* dell’art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 che prevede l’istituzione di un Collegio dei revisori dei Conti, quale «organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell’ente», e stabilisce che, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Collegio dei revisori debba operare in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Ad avviso delle ricorrenti, l’istituzione del Collegio dei revisori violerebbe l’art. 117, commi terzo e sesto, Cost., in quanto prevederebbe una delegazione di poteri di natura regolamentare nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica; gli artt. 100 e 103 Cost., perché snaturerebbe la funzione della Corte dei conti; l’art. 121 Cost., in quanto istituirebbe un organo regionale ulteriore rispetto a quelli necessari, la cui previsione spetta invece allo statuto o alla legge regionale.

Le censure non sono fondate.

La disposizione impugnata mira a introdurre per le amministrazioni regionali un sistema di controllo analogo a quello già previsto, per le amministrazioni locali, dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006), «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica» (art. 1, comma 166). Tale legge prevede che gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettano alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, e che le sezioni regionali accertino, anche sulla base di dette relazioni, il conseguimento, da parte degli enti locali, degli equilibri di bilancio fissati a livello nazionale. Laddove vengano accertati «comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto [di stabilità interno]», le sezioni regionali della Corte dei conti segnalano dette irregolarità agli organi rappresentativi dell'ente, perché adottino idonee misure correttive.

L'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 138 del 2011, per il «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica», stabilisce un «raccordo» fra il Collegio dei revisori dei conti della Regione e la sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La norma censurata si collega alle disposizioni relative alle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni regionali: per un verso, l'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), su cui si è già espressa questa Corte con la sentenza n. 29 del 1995; per altro verso, l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che ha rimesso alla Corte dei conti, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica», il compito di «verifica[re] il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

Nel quadro normativo descritto, la disposizione impugnata ha previsto un collegamento fra i controlli interni alle amministrazioni regionali e i controlli esterni della Corte dei conti, secondo il modello che, in attuazione del citato art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, è stato sperimentato, per gli enti locali, dalla menzionata legge n. 266 del 2005.

Chiamata a pronunciarsi sulle disposizioni di tale ultima legge, questa Corte ha affermato – fra l'altro – che il controllo esterno esercitato dalla Corte dei conti nei confronti degli enti locali, con l'ausilio dei collegi dei revisori dei conti, è «ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità», e che esso concorre «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenza n. 179 del 2007).

Questa Corte ha altresì ritenuto che tale attribuzione trovi diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale «assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale» e che il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo «sulla gestione del bilancio dello Stato» debba intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. A quest'ultima, del resto, vanno riferiti sia i principi derivanti dagli artt. 81, 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost. (sentenza n. 179 del 2007), sia il principio di cui all'art. 1, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), per cui «[l]e amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali

dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e ne condividono le conseguenti responsabilità».

L'art. 14, comma 1, lettera *e*), del decreto-legge n. 138 del 2011 consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995), il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il «riesame» (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile. Al contempo, la disposizione censurata garantisce l'autonomia delle Regioni, stabilendo che i componenti dell'organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio – al di fuori, quindi, dall'influenza della politica –, e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo (art. 100, terzo comma, Cost.). Il collegamento fra controllo interno e controllo esterno assolve anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, come risulta, del resto, dalla disciplina della legge n. 20 del 1994, secondo cui «la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge» è accertata dalla Corte dei conti «anche in base all'esito di altri controlli.

Infine, la disposizione impugnata non implica alcuna delegazione di potere regolamentare, né nella parte in cui prevede l'istituzione del Collegio dei revisori, né nella parte in cui assegna alla Corte dei conti il potere di definire i criteri di qualificazione professionale dei membri di tale organo. La scelta di rimettere alla Corte dei conti la definizione di tali criteri si giustifica con la specializzazione della stessa Corte nella materia della contabilità pubblica. Ne discende che la disposizione non viola l'art. 117, comma sesto, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 3, 70, 77, 97 e 114 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, dalle Regioni Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna e Umbria, con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, promossa, in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione e agli artt. 4, numero 1), 8, numero 1), 69 e 75 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province di Trento e di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, e modificato dall'articolo 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), promossa, in riferimento agli artt. 3, 100, 103, 117, commi secondo, terzo e quarto, 119, 121, 122 e 123 Cost., dalle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Umbria e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Sentenza del 20 luglio 2012, n. 199		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Puglia Regione Lazio Regione Marche Regione Emilia Romagna Regione Umbria Regione Sardegna	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Principi generali e costituzionali Servizi pubblici locali Tutela della concorrenza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148,	illegittimità costituzionale sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni;	art. 75 Cost.
art. 4 d.l. n. 138/ 2011	inammissibilità della questione	art. 117, primo comma, della Costituzione artt. 14, 106 e 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, principio di <i>preemption</i>
Sintesi		
<p>La Corte riunisce in un'unica pronuncia le questioni di legittimità costituzionale promosse da più Regioni, aventi ad oggetto l'articolo 4 del d.l. 138/2011. Tale disposizione detta la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in sostituzione di quella contenuta nell'articolo 23-bis del d.l. 112/2008, abrogato a seguito del referendum del 12 e 13 giugno 2011.</p> <p>Le Regioni ricorrenti lamentano la violazione di diversi parametri, tra i quali due in particolare sono dedotti da tutte le parti ricorrenti, ad eccezione della Regione Sardegna: il primo riguarda l'articolo 75 della Costituzione: la norma impugnata infatti avrebbe riprodotto il contenuto della norma abrogata dal referendum e parti significative delle norme di attuazione della medesima, <i>“in violazione del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria, di cui all'art. 75 Cost., e con conseguente lesione indiretta delle proprie competenze costituzionali in materia di servizi pubblici locali”</i>. Il secondo parametro censurato è quello relativo al riparto di competenze tra Stato e regioni in materia di affidamento e disciplina dei servizi pubblici locali; le parti ricorrenti infatti lamentano la lesione della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia, dal momento che il legislatore statale, demandando agli enti</p>		

locali la competenza a decidere sulle modalità di erogazione dei servizi pubblici, ha ecceduto dall'ambito della competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

Con riferimento alla violazione dell'articolo 75, la Corte in primo luogo dichiara ammissibile la questione proposta dalle ricorrenti in quanto, pur trattandosi di un parametro che esula dal riparto di competenze tra Stato e Regioni, lo stesso può essere evocato allorquando *“la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni”*. Nel caso in esame l'abrogazione delle disposizioni statali a seguito del referendum avrebbe riespanso le competenze regionali e degli enti locali, che sarebbero nuovamente lese con la reintroduzione da parte del legislatore statale della medesima disciplina oggetto dell'abrogazione referendaria.

Nel merito dichiara fondata la questione: chiarisce come, a seguito del referendum popolare era stata abrogata la normativa dettata dall'articolo 23 bis del d.l. 112/2008 in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, che limitava, *“rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)”*; l'articolo 4 del d.l. 138/2012 successivamente introdotto dal Governo, non solo ha operato una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, ma ha anche riprodotto svariate disposizioni dell'abrogato articolo 23 bis e del relativo regolamento attuativo; la Corte prosegue rilevando come tale nuova disciplina abbia determinato automaticamente l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti.. *“in difformità a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010) la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la speciale missione dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo analogo.. ed infine lo svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.”*. Né, ad avviso della Corte, può ritenersi che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali tale nuova disciplina si applica soddisfi la volontà espressa attraverso la consultazione popolare. Sussiste pertanto la violazione dell'articolo 75 della Costituzione, costituendo la normativa impugnata ripristino della normativa abrogata, poiché *“introduce una nuova disciplina della materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti essenziali dei singoli precetti (sentenza n. 68 del 1978), in palese contrasto, quindi con l'intento perseguito mediante il referendum abrogativo.”*.

SENTENZA N. 199

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"

-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"
-	Aldo	CAROSI	"
-	Marta	CARTABIA	"
-	Sergio	MATTARELLA	"
-	Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi con ricorsi delle Regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e della Regione autonoma della Sardegna, notificati il 12 ottobre, il 14-16, il 14-18 ed il 15 novembre 2011, depositati il 21 ottobre, il 18, il 22, il 23 ed il 24 novembre 2011, rispettivamente iscritti ai nn. 124, 134, 138, 144, 147 e 160 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Renato Marini per la Regione Lazio, Ugo Mattei e Alberto Lucarelli per la Regione Puglia, Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con sei distinti ricorsi, le Regioni Puglia (reg. ric. n. 124 del 2011), Lazio (reg. ric. n. 134 del 2011), Marche (reg. ric. n. 138 del 2011), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 144 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 147 del 2011) e la Regione autonoma della Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2011) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di svariate disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ed in particolare dell'articolo 4.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 138 del 2011, sono qui esaminate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'articolo 4 del predetto decreto, in riferimento agli articoli 5, 75, 77, 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché in relazione agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

I ricorsi censurano, con argomentazioni in buona parte coincidenti, la stessa norma. I relativi giudizi, dunque, devono essere riuniti per essere definiti con unica sentenza.

2.— In linea preliminare, occorre prendere atto che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, l'impugnato art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 ha subito numerose modifiche, in particolare per effetto dell'art. 9, comma 2, lettera *n*), della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012) e dell'art. 25 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, nonché dell'art. 53, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese).

Tali modifiche sopravvenute, che limitano ulteriormente le ipotesi di affidamento diretto dei servizi pubblici locali (come risulta, in specie, dall'introduzione della previsione della possibilità di affidamenti diretti solo per i servizi di valore inferiore a 200.000 euro: comma 13; previo parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che può pronunciarsi «in merito all'esistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva»: comma 3; con espressa previsione della prevalenza della normativa in questione sulle normative di settore: comma 34; con la previsione dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo nel caso di inottemperanza a quanto previsto dalla normativa in questione: comma 32-*bis*) confermano il contenuto prescrittivo delle disposizioni oggetto delle censure, sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe, comprimendo, anzi, ancor di più, le sfere di competenza regionale. Pertanto, le predette questioni – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale – devono essere estese alla nuova formulazione dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 (sentenza n. 142 del 2012).

3.— Le Regioni hanno impugnato il citato art. 4 nella parte in cui tale disposizione, rubricata come «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in luogo dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), abrogato a seguito del referendum del 12 e 13 giugno 2011. Le Regioni Puglia, Lazio e Sardegna hanno censurato l'intero art. 4, mentre le altre Regioni (Marche, Umbria ed Emilia-Romagna) hanno censurato taluni commi del medesimo articolo.

In particolare, secondo la Regione Puglia, il citato art. 4 violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con gli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dai quali si desumerebbe il riconoscimento di un principio di pluralismo di fonti, nonché con il principio comunitario di neutralità rispetto agli assetti proprietari delle imprese e alle relative forme giuridiche *ex* art. 345 del TFUE e con il principio di *preemption* in base al quale la regolamentazione dell'Unione europea avrebbe l'effetto di precludere a livello nazionale l'adozione di discipline divergenti.

Da tutte le Regioni, ad eccezione della Regione autonoma della Sardegna, viene dedotta la violazione dell'art. 75 Cost., in quanto la norma impugnata (ed in particolare i commi 1, 8, 9 10, 11, 12 e 13 secondo la Regione Marche ed anche i commi 32 e 33 secondo le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria) avrebbe riprodotto la norma oggetto dell'abrogazione referendaria (art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008) e parti significative delle norme di attuazione della medesima, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-*bis*, comma 10, del decreto-legge 25 giugno

2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), recando una disciplina che rende ancor più limitate le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione *in house* di quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, in violazione del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria, di cui all'art. 75 Cost., e con conseguente lesione indiretta delle proprie competenze costituzionali in materia di servizi pubblici locali.

La Regione Puglia ha censurato, inoltre, la predetta norma anche sotto il profilo della violazione dell'art. 77 Cost., in quanto, a seguito dell'abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 sarebbe comunque applicabile direttamente nel nostro ordinamento la normativa comunitaria conferente e non sussisterebbero le ragioni di «straordinaria necessità ed urgenza» per provvedere con decreto-legge, ben potendosi effettuare un simile intervento in coerenza con gli assetti decentrati introdotti dalla Costituzione e con il pieno rispetto della volontà del suo popolo, espressa attraverso il referendum.

Tutte le Regioni, poi, hanno impugnato la norma per il mancato rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni quanto all'affidamento e alla disciplina dei servizi pubblici locali. La norma denunciata – ed in particolare i commi 1, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 – nella parte in cui attribuisce direttamente agli enti locali la competenza a decidere circa le modalità di erogazione dei servizi pubblici (in specie al comma 1) e delimita la stessa decisione degli enti locali, stabilendo vincoli stringenti alla possibilità degli affidamenti diretti, determinerebbe una lesione della competenza regionale residuale in materia di servizi pubblici locali, eccedendo dall'ambito della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, che comprende il solo profilo dell'affidamento del servizio pubblico locale, e dettando altresì norme in materie connesse, ma distinte, in violazione degli artt. 5, 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale per la Sardegna.

La Regione Marche ha, altresì, impugnato: il comma 18 del medesimo art. 4, in quanto, prevedendo che, in caso di affidamento *in house*, la verifica del rispetto del contratto di servizio avvenga secondo modalità definite dallo statuto dell'ente locale, violerebbe la potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali; il comma 21, nella parte in cui, limitando i requisiti per la nomina degli amministratori di società partecipate da enti locali, invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di ordinamento degli enti locali.

Un'ulteriore censura è, poi, proposta, dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, nei confronti del comma 14 del predetto art. 4, nella parte in cui prevede l'assoggettamento delle società *in house* al patto di stabilità interno, per le stesse ragioni per le quali questa Corte, con la sentenza n. 325 del 2010, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo il riferimento al patto di stabilità previsto dal comma 10, lettera a), dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008.

4.— Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con gli artt. 14, 106 e 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché con il principio della c.d. *preemption*.

4.1.— Posto che l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno della impugnativa si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali» (sentenza n. 450 del 2005), nella specie l'assoluta genericità ed indeterminatezza delle censure proposte con riguardo alla pretesa violazione di principi comunitari, anch'essi genericamente invocati, non consente di individuare in modo corretto i termini della questione di costituzionalità, con conseguente inammissibilità della stessa (sentenza n. 119 del 2010).

5.— È, invece, ammissibile la questione proposta da tutte le ricorrenti, ad eccezione della Regione autonoma della Sardegna, in riferimento all'art. 75 Cost.

5.1.— Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorquando la violazione denunciata sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 80 e n. 22 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una “possibile ridondanza” della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011).

Nella specie, le richiamate condizioni di ammissibilità delle censure sono soddisfatte.

Le ricorrenti assumono che, con l'abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, che riduceva le possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali, con conseguente delimitazione degli ambiti di competenza legislativa residuale delle Regioni e regolamentare degli enti locali, le competenze regionali e degli enti locali nel settore dei servizi pubblici locali si sono riespanse. Infatti, a seguito della predetta abrogazione, la disciplina applicabile era quella comunitaria, più “favorevole” per le Regioni e per gli enti locali. Pertanto, la reintroduzione da parte del legislatore statale della medesima disciplina oggetto dell'abrogazione referendaria (anzi, di una regolamentazione ancor più restrittiva, frutto di un'interpretazione ancor più estesa dell'ambito di operatività della materia della tutela della concorrenza di competenza statale esclusiva), ledendo la volontà popolare espressa attraverso la consultazione referendaria, avrebbe determinato anche una potenziale lesione delle richiamate sfere di competenza sia delle Regioni che degli enti locali.

Così argomentando, le Regioni hanno fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della “possibile ridondanza” sul riparto di competenze della denunciata violazione, evidenziando la potenziale lesione della potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali (e della relativa competenza regolamentare degli enti locali) che deriverebbe dalla violazione dell'art. 75 Cost.

5.2.— Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 è fondata.

5.2.1.— Il citato art. 4 è stato adottato con d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, dopo che, con decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), era stata dichiarata l'abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, recante la precedente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Quest'ultima si caratterizzava per il fatto che dettava una normativa generale di settore, inerente a quasi tutti i predetti servizi, fatta eccezione per quelli espressamente esclusi, volta a restringere, rispetto al livello minimo stabilito dalle regole concorrenziali comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione *in house* dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, consentite solo in casi eccezionali ed al ricorrere di specifiche condizioni, la cui puntuale regolamentazione veniva, peraltro, demandata ad un regolamento governativo, adottato con il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010 n. 168 (Regolamento in materia di servizi

pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008).

Con la richiamata consultazione referendaria detta normativa veniva abrogata e si realizzava, pertanto, l'intento referendario di «escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-bis che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione *in house* di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)» (sentenza n. 24 del 2011) e di consentire, conseguentemente, l'applicazione diretta della normativa comunitaria conferente.

A distanza di meno di un mese dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, il Governo è intervenuto nuovamente sulla materia con l'impugnato art. 4, il quale, nonostante sia intitolato «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti *in house*, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-bis contenuto nel d.P.R. n. 168 del 2010.

Essa, infatti, da un lato, rende ancor più remota l'ipotesi dell'affidamento diretto dei servizi, in quanto non solo limita, in via generale, «l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità» (comma 1), analogamente a quanto disposto dall'art. 23-bis (comma 3) del d.l. n. 112 del 2008, ma la àncora anche al rispetto di una soglia commisurata al valore dei servizi stessi, il superamento della quale (900.000 euro, nel testo originariamente adottato; ora 200.000 euro, nel testo vigente del comma 13) determina automaticamente l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti. Tale effetto si verifica a prescindere da qualsivoglia valutazione dell'ente locale, oltre che della Regione, ed anche – in linea con l'abrogato art. 23-bis – in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo “analogo” (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Dall'altro lato, la disciplina recata dall'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 riproduce, ora nei principi, ora testualmente, sia talune disposizioni contenute nell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 (è il caso, ad esempio, del comma 3 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 “recepito” in via di principio dai primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, in tema di scelta della forma di gestione del servizio; del comma 8 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 che dettava una disciplina transitoria analoga a quella dettata dal comma 32 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011; così come del comma 10, lettera a), dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 325 del 2010, sostanzialmente riprodotto dal comma 14 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011), sia la maggior parte delle disposizioni recate dal regolamento di attuazione dell'art. 23-bis (il testo dei primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, ad esempio,

coincide letteralmente con quello dell'art. 2 del regolamento attuativo dell'art. 23-bis di cui al d.P.R. n. 168 del 2010, i commi 8 e 9 dell'art. 4 coincidono con l'art. 3, comma 2, del medesimo regolamento, mentre i commi 11 e 12 del citato art. 4 coincidono testualmente con gli articoli 3 e 4 dello stesso regolamento).

Alla luce delle richiamate indicazioni – nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato – risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'identità della *ratio* ispiratrice.

Le poche novità introdotte dall'art. 4 accentuano, infatti, la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere. Tenuto, poi, conto del fatto che l'intento abrogativo espresso con il referendum riguardava «pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica» (sentenza n. 24 del 2011) ai quali era rivolto l'art. 23-bis, non può ritenersi che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica sia soddisfattiva della volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che la norma oggi all'esame costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011.

5.2.2.— La disposizione impugnata viola, quindi, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.

Questa Corte, pronunciandosi su un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato sollevato dai promotori di un referendum abrogativo, avverso Camera e Senato, in relazione all'approvazione di una legge riproduttiva della disciplina abrogata mediante consultazione popolare svoltasi pochi mesi prima, pur dichiarando l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione dei ricorrenti, ormai privati della titolarità della funzione costituzionalmente rilevante e garantita, corrispondente all'attivazione della procedura referendaria, e quindi della qualità di potere dello Stato, ha, tuttavia, affermato che «la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza – da parte del legislatore stesso – dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare» (sentenza n. 9 del 1997).

Inoltre, ancor prima, questa Corte, escludendo, con riferimento alla disciplina della responsabilità civile dei giudici abrogata mediante referendum, la possibilità, in via interpretativa, dell'applicazione di una delle norme abrogate quale «norma transitoria», ha anche precisato che l'intervenuta abrogazione della stessa «non potrebbe consentire al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa ivi contenuta a titolo transitorio», in ragione della «peculiare natura del referendum, quale atto-fonte dell'ordinamento» (sentenza n. 468 del 1990).

Un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto.

Tale vincolo è, tuttavia, necessariamente delimitato, in ragione del suo carattere puramente negativo, posto che il legislatore ordinario, «pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata» (sentenza n. 33 del 1993; vedi anche sentenza n. 32 del 1993).

In applicazione dei predetti principi, si è già rilevato che la normativa all'esame costituisce ripristino della normativa abrogata, considerato che essa introduce una nuova disciplina della materia, «senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti» (sentenza n. 68 del 1978), in palese contrasto, quindi, con l'intento perseguito mediante il referendum abrogativo. Né può ritenersi che sussistano le condizioni tali da giustificare il superamento del predetto divieto di ripristino, tenuto conto del brevissimo lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione dell'esito della consultazione referendaria e l'adozione della nuova normativa (23 giorni), ora oggetto di giudizio, nel quale peraltro non si è verificato nessun mutamento idoneo a legittimare la reintroduzione della disciplina abrogata.

5.2.3.— Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, per violazione dell'art. 75 Cost.

6.— Dall'accoglimento di tale censura consegue l'assorbimento degli altri profili di violazione della Costituzione dedotti dalle Regioni ricorrenti nei confronti della medesima norma o di sue singole disposizioni (sentenza n. 123 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 del d.l. n. 138 del 2011, promossa dalla Regione Puglia, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione ed agli articoli 14, 106 e 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché al principio di *preemption*, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Sentenza del 20 luglio 2012, n. 200		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Puglia Regione Toscana Regione Emilia Romagna Regione Veneto Regione Umbria Regione Calabria Regione Sardegna	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Libertà di iniziativa economica privata Tutela della concorrenza Potestà regolamentare statale Principio di ragionevolezza Principio di leale collaborazione	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 3, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011	illegittimità costituzionale	artt. 3 e 117 Cost.
art. 3 del d.l. 138/2011	inammissibilità della questione	artt. 70 e 77 Cost.
art. 3 del d.l. 138/2011	inammissibilità della questione	artt. 41, 42, 43, 114, secondo comma, 117 Cost.;
art. 3, comma 1, del d.l.138/2011,	non fondatezza della questione	art. 117 Cost. principio di leale collaborazione;
art. 3, commi 1 e 2, del d.l.138/2011,	non fondatezza della questione	artt. 41, 97 e 117 Cost. principio di leale collaborazione;
art. 3, comma 2, del d.l.138/2011	non fondatezza della questione	art. 117 Cost.
art. 3, comma 10, del d.l.138/2011	non fondatezza della questione	principio di legalità sostanziale, art. 117 Cost. principio di leale collaborazione;
art. 3, comma 11, del d.l. 138/2011	non fondatezza della questione	art. 117 Cost. principio di leale collaborazione.
Sintesi		
La Corte riunisce in un'unica pronuncia i giudizi relativi alle censure sollevate da diverse regioni sulle disposizioni dell'articolo 3 del d.l. 138/2011, che detta principi in tema di regolazione delle attività economiche. La censura mossa dalla Regione Calabria, riguardante l'intero articolo 3, viene dichiarata inammissibile in quanto l'asserita violazione dei requisiti costituzionalmente previsti per la decretazione d'urgenza non è, ad avviso della Corte, motivata né nell'atto introduttivo del giudizio, né nella successiva memoria; inoltre i parametri invocati dalla ricorrente, (articoli 70 e 71		

Cost.) essendo diversi da quelli contenuti nel titolo V della parte II della Costituzione, non possono essere invocati dalla regione ricorrente in quanto non determinano una compressione delle competenze costituzionali delle regioni. La Corte dichiara altresì inammissibili le censure mosse dalla Regione Puglia, aventi ad oggetto l'intero articolo 3, in riferimento agli articoli 41, 42, 43, 114 secondo comma, e 117 Cost. : risulta infatti generico e indeterminato il richiamo ai suddetti parametri, e *“si asserisce, senza argomentare, la sussistenza di un conflitto tra tali previsioni costituzionali e il principio di liberalizzazione delle attività economiche statuito dalla disposizione impugnata”*. Altrettanto generici per le medesime ragioni risultano i parametri di cui agli articoli 114, terzo comma e 117 Cost. .

Con riferimento alle singole disposizioni contenute nell'articolo 3, viene in primo luogo censurato il comma 1, che stabilisce il principio per cui nell'ambito delle attività economiche *“è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”* e impone allo Stato, ai Comuni, alle Province e alle Regioni di adeguarsi al suddetto principio entro il 30 novembre 2012. Il medesimo comma prevede quindi una serie di limiti all'iniziativa e all'attività economica a tutela di principi, beni ed ambiti che possono giustificare eccezioni al principio stesso. Le parti ricorrenti lamentano la violazione del riparto di competenze stabilito dall'articolo 117 Cost. e in particolare l'incidenza della normativa impugnata nelle materie del commercio e attività produttive, della tutela della salute, del governo del territorio nonché il mancato rispetto del principio di leale collaborazione. La Corte dichiara non fondate tali questioni, anche relativamente al comma 2, anch'esso censurato, che qualifica il precedente comma 1 come *“principio fondamentale per lo sviluppo economico”*; precisa in primo luogo che il legislatore statale *“ha agito nell'ambito, ad esso spettante, della tutela della concorrenza..”*, il cui contenuto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, quale strumento capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Chiarisce quindi che le disposizioni di principio introdotte dal legislatore statale per ottenere piena applicazione necessitano di interventi anche da parte del legislatore regionale, che deve comunque conformarsi ai principi indicati dallo stesso legislatore statale in attuazione delle previsioni costituzionali.

La Corte dichiara invece fondate le questioni aventi ad oggetto il comma 3 del medesimo articolo: in esso si prevede la soppressione delle normative statali incompatibili con i principi disposti al comma 1, con conseguente applicazione diretta degli istituti di segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione e si autorizza il Governo ad adottare uno o più regolamenti che individuino le disposizioni abrogate e definiscano la disciplina regolamentare ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1. Le parti ricorrenti lamentano la situazione di grave incertezza normativa che si verrebbe a determinare a seguito della automatica soppressione della normativa statale, prevista nel suddetto comma; ritengono che i regolamenti di delegificazione violerebbero sia il principio di legalità sostanziale che la potestà regolamentare delle regioni, in mancanza di alcuna forma di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, laddove la suddetta potestà regolamentare riguardasse materie di competenza concorrente e residuale regionale. La Corte riconosce che la soppressione automatica e generalizzata delle normative statali contrarie ai principi di cui all'articolo 3, comma 1, *“potrebbe riguardare un novero imprecisato di atti normativi statali, con possibili ricadute sul legislatore regionale, nel caso che tali atti riguardino ambiti di competenza concorrente o trasversali, naturalmente correlati a competenze regionali.”*. Inoltre la medesima previsione di cui al comma 3 *“pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, nella misura in cui queste debbano adeguare le loro normative ai mutamenti dell'ordinamento statale.”* Riconosce quindi il comma 3 dell'articolo 3 viziato sotto il profilo della ragionevolezza, in violazione dell'autonomia legislativa regionale garantita dall'articolo 117, Cost..

Il comma 10 dell'articolo 3, che prevede la possibilità di eliminare attraverso regolamento ulteriori

restrizioni all'esercizio di attività economiche, viene impugnato per le medesime ragioni addotte in riferimento al comma 3; la Corte dichiara le questioni non fondate e precisa che il comma 10 riguarda le sole materie di competenza statale e non viola pertanto la competenza regionale. Alla stessa conclusione giunge infine la Corte relativamente al comma 11, che consente di mantenere restrizioni all'esercizio di attività economiche qualora ricorrano ragioni di interesse pubblico o la restrizione non introduca una discriminazione diretta o indiretta; precisa infatti che la disposizione censurata "deve essere intesa come dotata di un ambito di applicazione delimitato alle sole materie di competenza statale...e, tra queste, soltanto a quelle che non interferiscono con le competenze regionali".

SENTENZA N. 200

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Franco	GALLO	Giudice
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"
- Sergio	MATTARELLA	"
- Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi con ricorsi delle Regioni Puglia, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Calabria e della Regione autonoma Sardegna, notificati il 12 ottobre, il 14-18, il 14-16, il 15, il 17 e il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 21 ottobre, il 17, il 18, il 23 ed il 24 novembre 2011 e rispettivamente iscritti ai nn. 124, 133, 134, 144, 145, 147, 158 e 160 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna e

Umbria, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Renato Marini per la Regione Lazio, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Luigi Manzi per la Regione Veneto, Graziano Pungì per la Regione Calabria, Ugo Mattei ed Alberto Lucarelli per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. — Le Regioni Puglia, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria e Calabria, e la Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe, hanno impugnato numerose disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), come convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

2. — Riservate a separate decisioni le questioni sulle altre disposizioni del decreto-legge n. 138 del 2011, la Corte delimita l'oggetto del presente giudizio alle censure relative all'articolo 3 del decreto-legge citato, come risultante dalla legge di conversione, che detta principi in tema di regolazione delle attività economiche.

I giudizi, così separati e delimitati, in considerazione della loro connessione oggettiva, devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. — L'art. 3 impugnato, nel testo modificato dalla legge di conversione, al comma 1 stabilisce il «principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», imponendo allo Stato e all'intero sistema delle autonomie di adeguarvisi entro un termine prestabilito, inizialmente fissato in un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione. Tale termine è stato successivamente procrastinato fino al 30 settembre 2012, in base all'art. 1, comma 4-bis, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Dopo aver enunciato il principio summenzionato, il medesimo art. 3, comma 1, elenca una serie di principi, beni e ambiti che possono giustificare eccezioni al principio stesso: ai sensi di tali proposizioni, limiti all'iniziativa e all'attività economica possono essere giustificati per garantire il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» e dei «principi fondamentali della Costituzione»; per assicurare che l'attività economica non arrechi «danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e non si svolga in «contrasto con l'utilità sociale»; per garantire «la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale»; e dare applicazione alle «disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica».

Il successivo comma 2 del medesimo art. 3 qualifica le precedenti disposizioni come «principio fondamentale per lo sviluppo economico» e attuazione della «piena tutela della concorrenza tra le imprese».

L'art. 3, comma 3, prevede che siano «in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi», e consente al Governo, nelle more della decorrenza di detto termine, di adottare strumenti di semplificazione normativa attraverso provvedimenti di

natura regolamentare. A questo scopo «Entro il 31 dicembre 2012 il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed è definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1».

Il comma 4 dell'articolo impugnato stabilisce che «L'adeguamento di Comuni, Province e Regioni all'obbligo di cui al comma 1 costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111». Tale comma 4 è stato poi successivamente abrogato dall'articolo 30, comma 6, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), a decorrere dal 1° gennaio 2012.

I successivi commi dell'art. 3 implementano la liberalizzazione dell'esercizio delle professioni ed eliminano una serie di restrizioni all'accesso alle medesime.

I commi 10 e 11, infine, rispettivamente consentono la revoca di ulteriori restrizioni all'esercizio delle attività economiche e all'accesso alle medesime attraverso norme regolamentari e permettono, invece, di mantenere le restrizioni per singole attività, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in presenza di ragioni di interesse generale, rispetto alle quali le restrizioni costituiscono una misura indispensabile, proporzionata, idonea e non discriminatoria sotto il profilo della concorrenza. Più specificamente, l'esclusione di un'attività economica dall'abrogazione delle restrizioni è giustificata qualora: «a) la limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla tutela della salute umana; b) la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata; c) la restrizione non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa».

4. — Occorre preliminarmente esaminare le numerose questioni relative all'art. 3, comma 4, del decreto-legge n. 138 del 2011, in quanto l'Avvocatura dello Stato chiede che sia dichiarata cessata la materia del contendere, alla luce della sopravvenuta abrogazione della norma impugnata, in seguito all'entrata in vigore dell'art. 30, comma 6, della legge n. 183 del 2011.

4.1. — In effetti, tutte le Regioni ricorrenti – con l'eccezione della Regione Puglia che, come si dirà tra breve, ha rivolto le proprie doglianze all'intero art. 3, complessivamente inteso e senza ulteriori precisazioni – hanno evidenziato specifici profili di illegittimità costituzionale del comma 4, in quanto esso ricollega conseguenze di ordine finanziario al tempestivo adeguamento, da parte delle Regioni e degli enti locali, al principio della liberalizzazione delle attività economiche, opportunamente bilanciato con le altre esigenze enunciate al precedente comma 1: l'ottemperanza di tali principi, ai sensi della disposizione qui in esame, «costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti», ai fini del riparto delle risorse finanziarie determinate annualmente con il Patto di stabilità interno, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto- legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111). In altri termini, la disposizione impugnata, piuttosto che sanzionare le Regioni e gli enti locali inadempienti, prevede forme di incentivazione finanziaria per gli enti virtuosi, che modifichino la propria legislazione, in osservanza ai principi stabiliti dal legislatore statale e nei termini previsti.

La disposizione contenuta nell'art. 3, comma 4, è stata censurata in relazione agli artt. 3, 5, 117, 119 e 120 Cost., al principio di leale collaborazione e, da parte della Regione autonoma Sardegna, agli

artt. 3, primo comma, lettere d), f), g), o) e p), 4, primo comma, lettere a), b), e), f) ed m), e 7 dello statuto di autonomia (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3).

4.2. — In ordine all'art. 3, comma 4, del decreto-legge impugnato deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

In effetti, come è stato sottolineato dall'Avvocatura dello Stato e da alcune Regioni ricorrenti, la norma in esame è stata abrogata dall'articolo 30, comma 6, della legge n. 183 del 2011, a decorrere dal 1° gennaio 2012. L'abrogazione è, dunque, intervenuta prima che scadesse il termine di adeguamento al principio imposto alle Regioni, individuato nel 30 settembre 2012, e prima che la disposizione medesima potesse esplicare effetti, previsti a partire dall'anno 2012. Ne consegue che la norma non ha potuto ricevere alcuna applicazione durante il periodo in cui è rimasta in vigore.

5. — Venendo alle singole questioni residue portate all'esame della Corte, va considerata una prima ragione di doglianza, mossa dalla Regione Calabria, che riguarda l'intero articolo 3.

5.1. — Sono evocati a parametro gli articoli 70 e 77 Cost., in quanto il contenuto normativo della disposizione impugnata non presenterebbe i caratteri di straordinaria necessità e urgenza prescritti dalla Costituzione affinché il Governo possa legittimamente adottare decreti-legge. Pertanto, secondo la ricorrente, la legge di conversione sarebbe viziata, sia per violazione dei requisiti costituzionalmente previsti per la decretazione d'urgenza, sia perché il Governo avrebbe indebitamente usurpato il potere legislativo al Parlamento, attraverso il ricorso allo strumento del decreto-legge.

5.2. — Tale censura è inammissibile, per difetto di motivazione.

Infatti, a parte una mera evocazione degli articoli 70 e 77 Cost., né l'atto introduttivo del giudizio, né la successiva memoria offrono alcun argomento a suffragio della censura, che documenti l'asserita mancanza di presupposti per la decretazione d'urgenza. Inoltre, deve richiamarsi il consolidato orientamento di questa Corte, in base al quale le Regioni possono invocare, nel giudizio di costituzionalità in via principale, parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione a condizione che la lamentata violazione ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (sentenze n. 33 del 2011, n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010, n. 341 del 2009). Nel caso di specie la ricorrente non spiega in che modo l'asserita violazione degli artt. 70 e 77 Cost. determini una compressione delle competenze costituzionali delle Regioni.

6. — Una seconda ragione di doglianza, avanzata dalla Regione Puglia ed avente parimenti ad oggetto l'art. 3 nella sua interezza, evoca, quali parametri del giudizio, gli articoli 41, 42, 43, 114, secondo comma, e 117 Cost.

6.1. — Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata, stabilendo che le Regioni e gli enti locali debbano adeguare i propri ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica private sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, e ponendo un elenco tassativo di ipotesi in cui il legislatore, statale o regionale, può espressamente limitare l'esercizio dell'attività economica, contrasta con l'art. 41 della Costituzione e con gli altri principi costituzionali in materia economica. In base alla disposizione impugnata, gli enti territoriali dovrebbero, dunque, adeguarsi ad una disciplina che sovvertirebbe il quadro costituzionale dell'iniziativa e dell'attività economica, introducendo «un assetto decisamente sbilanciato a favore dell'iniziativa privata». Inoltre, l'obbligo diffuso di adeguamento all'art. 3 censurato, equiparando Regioni ed enti locali, rappresenterebbe una forzatura del quadro costituzionale, in quanto, a differenza degli enti locali, le Regioni detengono una potestà legislativa autonoma garantita ex art. 117 Cost., che dunque non potrebbe soffrire l'inserimento, per via di legge statale ordinaria, di un nuovo principio che ne limiti la «sovranità legislativa».

6.2. — Anche tali censure risultano inammissibili, in quanto generiche e indeterminate. Infatti, in primo luogo, la censura si appunta sull'intero art. 3, senza puntualizzare ulteriormente quali disposizioni di esso intenda investire, sebbene l'art. 3 abbia un contenuto complesso. Inoltre, il richiamo ai parametri di cui agli artt. 41, 42 e 43 Cost. risulta generico e indeterminato. Si asserisce, senza argomentare, la sussistenza di un conflitto tra tali previsioni costituzionali e il principio di liberalizzazione delle attività economiche statuito nella disposizione impugnata, principio che tra l'altro non è affermato in termini assoluti, ma deve essere modulato al fine di soddisfare una serie di esigenze, alcune delle quali riproducono anche testualmente i contenuti dell'art. 41 Cost., e ne annoverano di ulteriori; né viene spiegato per quali ragioni le previsioni costituzionali e quella legislativa, mirata alla liberalizzazione, non sarebbero armonizzabili.

Per la medesima ragione attinente alla genericità e alla insufficiente motivazione del ricorso, risultano inammissibili anche le censure basate sugli artt. 114, terzo comma, e 117 Cost., parametri che sono evocati genericamente, senza neppure specificare quali aspetti delle disposizioni costituzionali richiamate, che hanno un contenuto particolarmente complesso e articolato, dovrebbero rilevare nel presente giudizio.

7. — Proseguendo l'esame delle questioni portate all'esame della Corte in relazione ai singoli commi dell'art. 3 del decreto-legge n. 138 del 2011, vengono anzitutto in rilievo le censure rivolte all'art. 3, comma 1, e al principio ivi statuito per cui nell'ambito delle attività economiche «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», principio che, come si è già ricordato più volte, subisce limitazioni a tutela di altre esigenze indicate dalla medesima disposizione oggetto di esame.

7.1. — La Regione Lazio e la Regione Calabria contestano la legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge impugnato, per violazione del riparto di competenze stabilito all'art. 117 Cost., perché esso interferirebbe con ambiti di pertinenza della legislazione regionale.

In particolare, la Regione Lazio sottolinea l'incidenza della normativa impugnata nelle materie del commercio e attività produttive, che sarebbero riservate alle Regioni a titolo di competenza legislativa residuale. Inoltre, secondo la Regione, anche a voler concedere che l'intervento del legislatore statale possa essere giustificato in ragione delle competenze ad esso riconosciute nell'ambito della tutela della concorrenza, non si potrebbe comunque superare il vizio della legge sotto il profilo del mancato rispetto del principio di leale collaborazione, considerato il fitto intersecarsi di competenze statali e regionali sul terreno delle attività economiche.

Per quanto riguarda la Regione Calabria, le censure si appuntano piuttosto sulla violazione delle competenze regionali in materia di tutela della salute, commercio, governo del territorio, oltre che sul mancato rispetto del principio di leale collaborazione, richiamando, quali parametri del giudizio, gli artt. 41, 97 e 117 Cost. La ricorrente teme che, per conformarsi al principio di liberalizzazione introdotto dal legislatore statale, l'organizzazione del sistema sanitario regionale debba essere radicalmente modificata, dal momento che, nell'interpretazione della ricorrente, il suddetto principio imporrebbe di accogliere «senza alcun filtro tutte le istanze di autorizzazione e accreditamento» presentate dagli operatori sanitari. Inoltre, sotto l'impatto della liberalizzazione voluta dal legislatore statale, la Regione non potrebbe continuare a regolare la vendita al pubblico di farmaci da banco o automedicazione, o l'apertura di strutture di media o grande distribuzione, valutando l'insediamento di tali attività in base alla distribuzione demografica o imponendo dei requisiti per il loro svolgimento.

7.2. — L'asserita invasione delle competenze regionali da parte del legislatore statale si evidenzerebbe più chiaramente alla luce del comma 2 del medesimo art. 3, che qualifica il

precedente comma 1 come «principio fondamentale per lo sviluppo economico», rivolto all'attuazione della «piena tutela della concorrenza».

Le Regioni Calabria, Emilia-Romagna e Umbria, infatti, rilevano che il legislatore statale, evocando le esigenze della «piena tutela della concorrenza», intenderebbe giustificare l'imposizione da parte dello Stato del principio della liberalizzazione anche in ambiti di competenza regionale; d'altra parte, la qualifica del medesimo principio come attinente allo «sviluppo economico» appaleserebbe l'invasione delle competenze regionali, in quanto la materia «sviluppo economico» apparterebbe ai titoli di competenza residuale regionale.

7.3. — Le questioni relative all'art. 3, commi 1 e 2, non sono fondate.

Con la normativa censurata, il legislatore ha inteso stabilire alcuni principi in materia economica orientati allo sviluppo della concorrenza, mantenendosi all'interno della cornice delineata dai principi costituzionali. Così, dopo l'affermazione di principio secondo cui in ambito economico «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», segue l'indicazione che il legislatore statale o regionale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro – oltre che il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari e la piena osservanza dei principi costituzionali legati alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e della finanza pubblica – in particolare la tutela della sicurezza, della libertà, della dignità umana, a presidio dell'utilità sociale di ogni attività economica, come l'art. 41 Cost. richiede. La disposizione impugnata afferma il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale o negli ulteriori interessi che il legislatore statale ha elencato all'art. 3, comma 1. Complessivamente considerata, essa non rivela elementi di incoerenza con il quadro costituzionale, in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992).

7.4. — Rispetto alla pretesa invasione delle competenze regionali in materia di commercio, attività produttive e tutela della salute, ex art. 117 Cost., occorre anzitutto osservare che il legislatore statale ha agito nell'ambito, ad esso spettante, della tutela della concorrenza, come correttamente specificato dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011.

Infatti, per quanto l'autoqualificazione offerta dal legislatore non sia mai di per sé risolutiva (ex multis, sentenze n. 164 del 2012, n. 182 del 2011 e n. 247 del 2010), in questo caso appare corretto inquadrare il principio della liberalizzazione delle attività economiche nell'ambito della competenza statale in tema di «tutela della concorrenza». Quest'ultimo concetto, la concorrenza, ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza «nel mercato» e «per il mercato», secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 45 e n. 270 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di «ri-regolazione» tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra

parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale.

7.5. — Inquadro, dunque, l'intervento statale censurato nel campo delle competenze statali di portata trasversale relative alla tutela della concorrenza, occorre ancora osservare il particolare tenore normativo della disposizione impugnata: in questo caso il legislatore statale non si è sovrapposto ai legislatori regionali dettando una propria compiuta disciplina delle attività economiche, destinata a sostituirsi alle leggi regionali in vigore. L'atto impugnato, infatti, non stabilisce regole, ma piuttosto introduce disposizioni di principio, le quali, per ottenere piena applicazione, richiedono ulteriori sviluppi normativi, da parte sia del legislatore statale, sia di quello regionale, ciascuno nel proprio ambito di competenza. In virtù della tecnica normativa utilizzata, basata su principi e non su regole, il legislatore nazionale non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo invece che le singole Regioni continuino ad esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale. L'intervento del legislatore, statale e regionale, di attuazione del principio della liberalizzazione è tanto più necessario alla luce della considerazione che tale principio non è stato affermato in termini assoluti, né avrebbe potuto esserlo in virtù dei vincoli costituzionali, ma richiede di essere modulato per perseguire gli altri principi indicati dallo stesso legislatore, in attuazione delle previsioni costituzionali. Di conseguenza, per rispondere ad alcune precise osservazioni delle ricorrenti, le discipline della vendita al pubblico di farmaci da banco o automedicazione, dell'apertura di strutture di media e grande distribuzione, o dell'organizzazione sanitaria, non vengono assorbite nella competenza legislativa dello Stato relativa alla concorrenza, ma richiedono di essere regolate dal legislatore regionale, tenendo conto dei principi indicati nel censurato art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011.

8. — Sono invece fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2011.

8.1. — Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria hanno censurato l'art. 3, comma 3, il quale, al primo periodo, dispone che siano «soppresse», alla scadenza del termine di un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione – termine poi prorogato al 30 settembre 2012 –, le «normative statali incompatibili» con i principi disposti al comma 1 del medesimo art. 3, con conseguente applicazione diretta degli istituti di segnalazione di inizio attività e dell'autocertificazione. Al secondo periodo, il comma 3 dispone che, fino alla scadenza del termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 possa avvenire anche attraverso strumenti di semplificazione normativa; infine, al terzo periodo, il comma 3 autorizza, a tal fine, il Governo ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), individuando le disposizioni abrogate e definendo la disciplina regolamentare ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1.

Le ragioni di doglianza, con riferimento all'art. 3, comma 3, primo periodo, evocano a parametro gli

artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'automatica soppressione delle normative statali incompatibili con la disposizione di principio di cui al comma 1 genererebbe una situazione di grave incertezza normativa e sarebbe, perciò, irragionevole e contraria al buon andamento della pubblica amministrazione. Con riferimento al terzo periodo, si lamenta anzitutto la violazione del principio di legalità sostanziale, dal momento che i regolamenti di delegificazione verrebbero introdotti in assenza di una necessaria cornice legislativa; inoltre, la medesima disposizione sarebbe in contrasto anche con l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto l'esercizio del potere regolamentare sarebbe autorizzato senza delimitazioni di materia, potendo esplicarsi anche nell'ambito di competenze concorrenti e residuali regionali, rispetto alle quali la potestà regolamentare è attribuita alla Regione; infine, anche qualora si ritenesse che si sia in presenza di una ipotesi di attrazione in sussidiarietà della potestà regolamentare regionale, con riferimento alle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., la legislazione statale sarebbe egualmente costituzionalmente illegittima, in quanto non avrebbe previsto alcuna forma d'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, che attui il principio di leale collaborazione con riferimento alle materie concorrenti e residuali regionali.

8.2. — L'art. 3, comma 3, è costituzionalmente illegittimo, in quanto dispone, allo scadere di un termine prestabilito, l'automatica «soppressione», secondo la terminologia usata dal legislatore, di tutte le normative statali incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche, stabilito al comma 1.

Alla luce delle precedenti considerazioni relative al tenore normativo dell'art. 3, comma 1, che contiene disposizioni di principio, e non prescrizioni di carattere specifico e puntuale, la soppressione generalizzata delle normative statali con esso incompatibili appare indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali. Infatti, sebbene la disposizione abbia ad oggetto le sole normative statali, la «soppressione» di queste per incompatibilità con principi così ampi e generali come quelli enunciati all'art. 3, comma 1, e che richiedono una delicata opera di bilanciamento e ponderazione reciproca, a parte ogni considerazione sulla sua praticabilità in concreto, non appare suscettibile di esplicare effetti confinati ai soli ambiti di competenza statale. Altro è prevedere l'abrogazione di normative statali, altro è asserire che gli effetti dell'abrogazione di tali normative restino circoscritti ad ambiti di competenza statale. Vi sono normative statali che interessano direttamente o indirettamente materie di competenza regionale, come accade nel caso delle leggi dello Stato relative a materie di competenza concorrente, o di competenza statale di carattere trasversale, che di necessità s'intrecciano con le competenze legislative regionali. L'effetto della soppressione automatica e generalizzata delle normative statali contrarie ai principi di cui all'art. 3, comma 1, oltre ad avere una portata incerta e indefinibile, potrebbe riguardare un novero imprecisato di atti normativi statali, con possibili ricadute sul legislatore regionale, nel caso che tali atti riguardino ambiti di competenza concorrente o trasversali, naturalmente correlati a competenze regionali.

Inoltre, l'automaticità dell'abrogazione, unita all'indeterminatezza della sua portata, rende impraticabile l'interpretazione conforme a Costituzione, di talché risulta impossibile circoscrivere sul piano interpretativo gli effetti della disposizione impugnata ai soli ambiti di competenza statale. Infine, poiché la previsione censurata dispone la soppressione per incompatibilità, senza individuare puntualmente quali normative risultino abrogate, essa pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, nella misura in cui queste debbano adeguare le loro normative ai mutamenti dell'ordinamento statale. Infatti, le singole Regioni, stando alla norma censurata, dovrebbero ricostruire se le singole disposizioni statali, che presentano profili per esse rilevanti, risultino ancora

in vigore a seguito degli effetti dell'art. 3, comma 3, primo periodo. La valutazione sulla perdurante vigenza di normative statali incidenti su ambiti di competenza regionale spetterebbe a ciascun legislatore regionale, e potrebbe dare esiti disomogenei, se non addirittura divergenti. Una tale prospettiva determinerebbe ambiguità, incoerenza e opacità su quale sia la regolazione vigente per le varie attività economiche, che potrebbe inoltre variare da Regione a Regione, con ricadute dannose anche per gli operatori economici.

Di conseguenza, l'art. 3, comma 3, appare viziato sotto il profilo della ragionevolezza, determinando una violazione che si ripercuote sull'autonomia legislativa regionale garantita dall'art. 117 Cost., perché, anziché favorire la tutela della concorrenza, finisce per ostacolarla, ingenerando grave incertezza fra i legislatori regionali e fra gli operatori economici.

8.3. — Per le medesime ragioni, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale del primo periodo dell'art. 3, comma 3, coinvolge anche i periodi successivi della disposizione in esame, dato che l'ambito di intervento degli strumenti di semplificazione, previsti dal secondo periodo, nonché quello dei regolamenti di delegificazione di cui al terzo periodo, è determinato per relationem al primo periodo. La stessa indeterminatezza che vizia la prima proposizione si riverbera anche sui successivi contenuti dell'art. 3, comma 3, che deve, dunque, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

9. — Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria hanno poi impugnato l'art. 3, comma 10. Questo si colloca a seguito di una serie di disposizioni abrogative di restrizioni all'esercizio di attività economiche. Il comma 10 consente l'eliminazione di ulteriori restrizioni, attraverso «regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanato su proposta del Ministro competente entro quattro mesi dall'entrata in vigore» del decreto oggetto di censura.

9.1. — A detta delle ricorrenti, tale comma sarebbe viziato sotto vari profili: anzitutto non risponderebbe al principio di legalità sostanziale, in quanto l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo, sarebbe autorizzato senza specificazioni e in assenza di criteri capaci di circoscriverlo; inoltre, contrasterebbe con l'art. 117 sesto comma, Cost., nella misura in cui la potestà regolamentare cui il comma fa riferimento venga esercitata in ambiti di competenza regionale; infine, ed in subordine, nelle ipotesi in cui vengano in rilievo materie di competenza regionale e si ritenga che queste siano state attratte in sussidiarietà alla competenza statale, sarebbe del tutto assente la previsione di strumenti applicativi del principio di leale collaborazione.

9.2. — Le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, comma 10, non sono fondate.

A prescindere da ogni considerazione circa la conformità della disposizione impugnata al modello di delegificazione delineato all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per quanto riguarda la violazione delle competenze regionali occorre osservare che, a differenza dell'art. 3, comma 3, precedentemente esaminato, il comma 10 ha un ambito di applicazione circoscrivibile alle sole materie di competenza statale e pertanto legittimamente consente al Governo di esercitare la potestà regolamentare per eliminare ulteriori – rispetto a quelle stabilite dai commi precedenti – restrizioni al libero esercizio delle attività economiche. Questa lettura della disposizione censurata è l'unica compatibile sia con il testo costituzionale, che vieta l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo al di fuori delle competenze esclusive statali, sia con il contesto normativo in cui la disposizione in esame si colloca.

10. — Anche l'art. 3, comma 11, è impugnato dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria. Tale comma prevede che eccezioni all'abrogazione delle restrizioni all'esercizio delle attività economiche possano essere concesse «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su

proposta del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore» della legge di conversione del decreto-legge impugnato, e in ipotesi indicate espressamente.

10.1. — Le ricorrenti lamentano che tale disposizione, da un lato, violerebbe l'art. 117 Cost., in quanto consentirebbe soltanto allo Stato, e non anche alle Regioni, di mantenere delle limitazioni alle libertà economiche, per ragioni di pubblico interesse. In subordine, anche qualora si ritenesse necessario, per ragioni di uniformità e sussidiarietà, consentire l'attrazione di tale potere regolatorio in capo allo Stato, mancherebbe la previsione di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

10.2. — Anche le censure relative all'art. 3, comma 11, non sono fondate.

La disposizione qui censurata, al pari del precedente art. 3, comma 10, deve essere intesa come dotata di un ambito di applicazione delimitato alle sole materie di competenza statale. Consentendo di mantenere alcune eccezioni alla liberalizzazione e pertanto giustificando alcune restrizioni all'iniziativa economica, da individuarsi con decreto del Presidente della Repubblica, l'art. 3, comma 11, si rivolge alle sole normative statali e, tra queste, soltanto a quelle che non interferiscono con le competenze regionali. La disposizione censurata, non riguardando materie di competenza legislativa regionale, è pertanto inidonea a vulnerare gli interessi regionali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre disposizioni impuginate su ricorso delle Regioni Puglia, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria e Calabria e della Regione autonoma della Sardegna, con ricorsi indicati in epigrafe,
riuniti i giudizi,

1) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 4, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, proposte, complessivamente, dalle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto, in riferimento agli articoli 3, 5, 117, 119 e 120 della Costituzione, nonché in riferimento al principio di leale collaborazione e – dalla Regione autonoma Sardegna – in riferimento agli articoli 3, primo comma, lettere d), f), g), o) e p), 4, primo comma, lettere a), b), e), f) ed m), e 7 dello statuto di autonomia (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 del medesimo decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalla Regione Calabria in riferimento agli articoli 70 e 77 Cost.;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalla Regione Puglia in riferimento agli articoli 41, 42, 43, 114, secondo comma, 117 Cost.;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalla Regione Lazio in riferimento all'articolo 117 della Costituzione e al principio di leale

collaborazione;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalla Regione Calabria in riferimento agli articoli 41, 97 e 117 Cost. e al principio di leale collaborazione;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna ed Umbria in riferimento all'articolo 117 Cost.;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 10, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria in riferimento al principio di legalità sostanziale, all'art. 117 Cost. e al principio di leale collaborazione;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 11, del decreto-legge n. 138 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria in riferimento all'art. 117 Cost. e al principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Sentenza del 20 luglio 2011, n. 201		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Molise	
Materie	Protezione civile	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 4, comma 3, legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25 (Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica)	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
Sintesi		
<p>La Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo nei confronti della norma della Regione Molise concernente interventi edilizi in zone sismiche e relativa vigilanza, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che prevede la competenza concorrente dello Stato nella materia della protezione civile.</p> <p>Il principio fondamentale violato dalla disposizione regionale impugnata (sancito dall'art. 88, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A"), peraltro già richiamato in precedenti pronunce della Corte (sentt. nn. 254/2010, 182/2006), riguarda la spettanza esclusiva, in capo al Ministro per le infrastrutture e i trasporti, del potere di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche, relative alle costruzioni nelle zone sismiche. La Corte precisa quindi che tali norme tecniche fissano <i>"il limite del 10 per cento per le variazioni che comportino incrementi di carico globale, al di sopra del quale occorre procedere alla valutazione di sicurezza"</i>.</p> <p>Di qui la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma regionale che prevede l'obbligo della variante progettuale solo per le modifiche architettoniche con incrementi dei carichi superiori al 20 per cento, e che ritiene sufficiente, per quelle al di sotto o nell'ambito di tale limite, il solo deposito della verifica strutturale.</p>		

SENTENZA N. 201

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
 LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Alfonso	QUARANTA	Presidente
-Franco	GALLO	Giudice
-Luigi	MAZZELLA	"
-Gaetano	SILVESTRI	"
-Sabino	CASSESE	"
-Giuseppe	TESAURO	"

-Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-Giuseppe	FRIGO	"
-Alessandro	CRISCUOLO	"
-Paolo	GROSSI	"
-Giorgio	LATTANZI	"
-Aldo	CAROSI	"
-Marta	CARTABIA	"
-Sergio	MATTARELLA	"
-Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 3, della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25 (Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-15 novembre 2011, depositato in cancelleria il successivo 21 novembre ed iscritto al n. 137 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

udito l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dell'articolo 4, comma 3, della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25 (Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica).

In particolare, la seconda parte dell'impugnata disposizione – la quale, nei periodi terzo e quarto, prevede, in caso di modifica architettonica che comporti un aumento dei carichi superiore al 20 per cento, l'obbligo di redazione di una variante progettuale, da depositare preventivamente con riferimento al progetto originario, restando le modifiche inferiori a detto limite soggette al deposito della sola verifica strutturale nell'ambito delle responsabilità proprie della direzione dei lavori – violerebbe il parametro costituzionale richiamato, ponendosi in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 88 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A). Tale disposizione, infatti, consente soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti, all'esito di apposita istruttoria, la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche; norme tecniche le quali, dettate con d.m. 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni), impongono di procedere alla preventiva valutazione della sicurezza in presenza di variazioni che comportino incrementi dei carichi globali superiori al 10 per cento (punto 8.4.1, lettera c).

2.— La questione è fondata.

La normativa regionale impugnata, occupandosi degli interventi edilizi in zone sismiche e della relativa vigilanza, rientra nella materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione dell'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001, richiamata dall'Avvocatura dello Stato nell'odierno ricorso, riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti, come si è detto, la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche; e questa Corte, nella sentenza n. 254 del 2010, ha già precisato che simile previsione – dettata allo scopo di garantire «una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» – costituisce la chiara espressione di un principio fondamentale, come tale vincolante anche per le Regioni.

Ne consegue che le previsioni dettate dalle norme tecniche contenute nel d.m. 14 gennaio 2008 non sono derogabili da parte delle Regioni. Il punto 8.4.1, lettera c), di tali norme tecniche, relativo alle costruzioni esistenti nelle aree sismiche, fissa il limite del 10 per cento per le variazioni che comportino incrementi di carico globali, al di sopra del quale occorre procedere alla valutazione della sicurezza. La disposizione regionale impugnata, invece, impone, nel suo terzo periodo, l'obbligo della variante progettuale, da denunciare preventivamente con espresso riferimento al progetto principale, soltanto per le modifiche architettoniche che comportino un incremento dei carichi superiore al 20 per cento e, nel quarto periodo, prevede che, al di sotto o nell'ambito dei limiti indicati, sia sufficiente, «nell'ambito delle responsabilità proprie della direzione dei lavori», il deposito della verifica strutturale. La norma, in tal modo, si pone in contrasto con un principio fondamentale dettato dalla normativa statale.

La disposizione censurata, contenuta nel terzo e nel quarto periodo, dell'impugnato comma 3 dell'art. 4, è, quindi, costituzionalmente illegittima. Va affermata, di conseguenza, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale anche del primo e del secondo periodo del medesimo comma 3; essi, infatti, privati del riferimento al quarto periodo, rimarrebbero incompleti e privi di possibilità di applicazione e, comunque, dispongono, anche detti periodi, nell'ambito di previsioni derogatorie riservate alla competenza statale.

3.— Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Molise n. 25 del 2011, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 3, della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 25 (Procedure per l'autorizzazione sismica degli interventi edilizi e la relativa vigilanza, nonché per la prevenzione del rischio sismico mediante la pianificazione urbanistica).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.

Sentenza del 30 luglio 2012, n. 212		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrenti	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Sardegna	
Materie	Personale e organizzazione degli uffici Coordinamento della finanza pubblica Principio del concorso pubblico Stabilizzazione del personale	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 4, comma 10, legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale) della Regione Sardegna	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 4, comma 11, l.r. 16/2012	illegittimità costituzionale	art. 81, quarto comma, Cost.
art. 12 bis, comma 3, legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda), introdotto dall'articolo 5, comma 1, della l.r.16/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 22 bis, comma 3, lettera b), l.r. 26/1985, introdotto dall'articolo 5, comma 5, della l.r.16/2011	illegittimità costituzionale	artt. 3 e 97 Cost
art. 6, comma 2, l.r. 16/2012	illegittimità costituzionale	art. 97, Cost.
art. 6, comma 8, l.r. 16/2012	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost
art. 9, comma 3, l.r. 16/2012	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost
art. 10, l.r. 16/2012	illegittimità costituzionale	artt. 97 e 117 Cost.
artt. 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 l.r. 16/2011,	inammissibilità della questione	artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)
art. 6. commi 1, 3, 4, 5 e 6, l.r. 16/2011	inammissibilità della questione	artt. 3, 51 e 97 Cost.
art. 4., comma 5 l.r. 16/2011	non fondatezza delle questioni	artt. 3, 81, quarto comma, e 97 Cost.
Sintesi		
La Corte Costituzionale si pronuncia su numerose disposizioni introdotte dalla Regione Sardegna in materia di disciplina del personale e organizzazione degli uffici; il ricorrente ritiene le stesse: 1) non rispettose dell'elencazione tassativa delle materie di potestà legislativa regionale contenute nello Statuto speciale della resistente; 2) in contrasto con alcuni articoli della Carta costituzionale. La Corte, con riferimento alla prima questione di legittimità, dichiara l'inammissibilità della stessa,		

essendo il ricorrente limitatosi ad affermare la mera non riconducibilità delle norme impugnate alle materie di competenza regionale, senza specificare in quale materia le dette norme siano da ricomprendere (*numero 9 del dispositivo*). Con riferimento, invece, alle ulteriori questioni promosse dal ricorrente, la Corte si pronuncia ed argomenta come segue: **a)** non viola gli articoli 3, 97 e 81 della Costituzione ed è pertanto legittima la norma impugnata che, modificando la disciplina relativa all'attribuzione delle funzioni dirigenziali, stabilisce che possano essere conferiti funzioni di direzione di servizio e di studio, ricerca e consulenza a dipendenti di categoria D in possesso dei requisiti per l'accesso alla predetta qualifica. La formulazione della norma salvaguarda sia il principio del concorso pubblico sia quello del buon andamento dell'amministrazione, in quanto il legislatore regionale, precisando che i suddetti incarichi possono essere conferiti soltanto in assenza di figure dirigenziali e fino all'espletamento dei relativi concorsi pubblici e comunque per non più di due anni, ha consentito un'assegnazione di mansioni superiori temporanea che non determina alcun incremento della spesa pubblica, ma comporta soltanto un ampliamento della platea dei possibili destinatari di incarichi dirigenziali (*numero 11 del dispositivo*); **b)** viola l'articolo 117, terzo comma della Costituzione la norma impugnata che consente ai consorzi di bonifica di assumere a tempo determinato, per almeno sei mesi l'anno, il personale che, in possesso di determinati requisiti, ha prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato per la realizzazione delle opere trasferite all'ENAS della Sardegna. Tali disposizioni si pongono, infatti, in contrasto con l'obiettivo generale di contenimento della spesa pubblica fissato dal legislatore statale all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, in virtù del quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, solo nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 (*numero 1 del dispositivo*); **c)** viola l'articolo 81 della Costituzione la norma impugnata che prevede la proroga, fino al 31 dicembre 2012, del progetto SIADARS senza quantificare la spesa e prevedere la necessaria copertura finanziaria (*numero 2 del dispositivo*); **d)** viola l'articolo 117, terzo comma della Costituzione la norma impugnata che, nell'introdurre l'istituzione della Scuola regionale del Corpo forestale, prevede un aumento della dotazione organica del personale di venti unità. L'ampliamento della pianta organica si pone in contrasto con la norma statale, di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 296/2006 che obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva; tale articolo è stato peraltro qualificato dalla Corte, con sentenza n. 108 del 2011, principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (*numero 3 del dispositivo*); **e)** viola gli articoli 3 e 97 della Costituzione la disposizione impugnata che prevede l'accesso senza concorso alla qualifica di dirigente del Corpo forestale a favore di chi, pur non rivestendo tale qualifica, sia in possesso dei requisiti per l'accesso alla stessa e sia titolare di un incarico dirigenziale da più di quattro anni, in virtù di quanto disposto dalla norma che disciplina l'attribuzione di funzioni dirigenziali a funzionari, in carenza di dirigenti. La procedura selettiva prevista, infatti, essendo diretta solo ad un numero ristretto di potenziali interessati e non richiedendo alcuna comparazione tra i partecipanti, è in contrasto con il principio del concorso pubblico e con quello di uguaglianza (*numero 4 del dispositivo*); **f)** tra le norme impugnate in materia di "superamento del precariato", viola l'articolo 97 della Costituzione la sola disposizione che ha dato attuazione alle misure di stabilizzazione di personale precario contenute in una norma precedentemente approvata dalla resistente e che la Corte ha dichiarato illegittima in pendenza del giudizio in esame; la Regione Sardegna con le disposizioni suddette ha previsto e dato attuazione a una modalità concorsuale contrastante con il principio che garantisce la par condicio

fra i partecipanti al concorso (*numero 5 del dispositivo*). Per completezza si evidenzia che in ordine alle altre disposizioni impugnate la Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità sollevata, poiché ha ritenuto le stesse non dirette a regolare una forma riservata di reclutamento del personale (*numero 10 del dispositivo*); **g**) viola l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione la norma impugnata che consente alla resistente di procedere ad assunzione a termine del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le agenzie di sviluppo locale in misura superiore a quella stabilita dalla legislazione statale di principio di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 (*numero 6 del dispositivo*); **h**) viola l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione la norma impugnata che, introducendo l'istituto dell'esonerazione dal servizio, stabilisce a favore del dipendente che presenta la relativa domanda la corresponsione di "un incentivo costituito da dodici mensilità per il personale del comparto e da sei mensilità per il personale dirigenziale"; tale disposizione contrasta con la norma di principio di coordinamento della finanza pubblica posta dal legislatore statale, che prevede a favore del dipendente esonerato dal servizio, quale trattamento economico, esclusivamente il 50 per cento di quello che sarebbe stato il trattamento economico che avrebbe percepito continuando a svolgere la propria attività lavorativa (*numero 7 del dispositivo*); **i**) viola gli articoli 117, terzo comma, e 97 Cost. la norma che prevede la stabilizzazione del personale non dirigenziale, addetto al servizio sanitario di urgenza ed emergenza che abbia lavorato almeno trenta mesi negli ultimi cinque anni, su semplice domanda degli interessati ovvero previo espletamento di prove selettive concorsuali delle quali non è prevista nessuna forma di pubblicità. Tale disposizione è infatti in contrasto sia con il principio del concorso pubblico sia con quanto stabilito dall'art. 17, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 3 agosto 2009, laddove, nel dettare principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, stabilisce che, nei concorsi banditi per le nuove assunzioni a favore dei lavoratori precari può essere previsto solo una riserva dei posti ovvero il riconoscimento di apposito punteggio (*numero 8 del dispositivo*).

SENTENZA N. 212

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	”
-	Gaetano	SILVESTRI	”
-	Sabino	CASSESE	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”
-	Giorgio	LATTANZI	”

- Aldo CAROSI ”
- Marta CARTABIA ”
- Sergio MATTARELLA ”
- Mario Rosario MORELLI ”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi da 1 a 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-14 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 20 ottobre 2011 ed iscritto al n. 123 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), in riferimento agli articoli 3, 51, 81, quarto comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) e o), e terzo comma, della Costituzione e degli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

1.1.– Ad avviso del ricorrente, le predette norme regionali violano gli artt. 3, 4 e 5 della legge cost. n. 3 del 1948, perché non sono rispettosi dell'elencazione tassativa, contenuta nelle predette norme statutarie, delle materie nelle quali la Regione ha potestà legislativa.

1.2.– Inoltre, l'art. 4, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale prevede la possibilità per l'amministrazione regionale, gli enti e le agenzie regionali, di attribuire incarichi dirigenziali a dipendenti della categoria D che siano in possesso dei requisiti per l'accesso alla relativa qualifica, viola gli artt. 3 e 97 Cost., poiché introduce un sistema (seppure temporaneo) di copertura delle posizioni dirigenziali che prescinde dallo svolgimento di un concorso pubblico e deroga ai principi generali in tema di accesso alle qualifiche, selezione del personale e svolgimento del rapporto, con conseguente pregiudizio delle finalità, costituzionalmente tutelate, di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché l'art. 81, quarto comma, Cost., poiché non indica i mezzi di copertura finanziaria, né quantifica gli oneri richiesti per la copertura delle posizioni dirigenziali o predetermina il numero dei costituendi rapporti di lavoro.

1.3.– Il ricorrente sostiene, poi, che l'art. 4, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale prevede l'assunzione a tempo determinato, nell'organico dei consorzi di bonifica, del personale che abbia prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato, per le opere trasferite all'Ente acque della Sardegna (ENAS), per almeno centottanta giornate lavorative nel

triennio decorrente dal 10 gennaio 2008, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché non richiama il limite massimo imposto dal principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, in virtù del quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

1.4.– La difesa dello Stato sostiene altresì che l'art. 4, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale dispone la proroga fino al 31 dicembre 2012 di un progetto comportante il reclutamento di personale archivistico qualificato, viola l'art. 81, quarto comma, Cost., perché non contiene l'indicazione della necessaria copertura finanziaria.

1.5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche l'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, assumendo che esso, nell'introdurre l'incremento della dotazione organica del Corpo forestale e di vigilanza ambientale nella misura di 20 unità senza prevedere contestualmente alcuna riduzione di spesa in altri settori, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica dettato dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), a mente del quale «Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali».

1.6.– Ad avviso del ricorrente, il successivo comma 5 dello stesso art. 5, introducendo nella legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda), l'art. 22-bis, i cui commi 2, 3, 4 e 5 delineano una speciale ipotesi di inquadramento, riservato alla qualifica dirigenziale, per il personale del Corpo forestale che svolga funzioni dirigenziali, viola gli artt. 3 e 97 Cost., perché una simile modalità di reclutamento, costituendo una deroga al principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante selezione concorsuale, contrasta con i canoni costituzionali di parità di trattamento, buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

1.7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 6, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale dispone: che entro il 30 marzo di ogni anno l'Assessore del personale, affari generali e riforma della Regione presenta alla competente Commissione consiliare una relazione sull'applicazione dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), il quale impone, quale limite massimo delle assunzioni di personale a tempo determinato, il 3 per cento della dotazione

organica e che, al fine di verificare il rispetto di tale limite, la relazione prende in considerazione tutte le forme di lavoro a termine, o con forme contrattuali flessibili o atipiche, ivi compresa quella interinale (comma 1); che, nel rispetto delle effettive necessità delle amministrazioni e delle relative dotazioni organiche, i posti riservati di cui all'art. 7, comma 2, della legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2011), inseriti nel programma di reclutamento 2010-2012, sono coperti mediante concorso per titoli e colloquio, salvo che per le ipotesi alle quali si applica la disciplina dell'art. 36, comma 2, ultimo periodo, prima parte, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2007) e che a tale concorso è ammesso a partecipare il personale precario dell'amministrazione regionale, delle agenzie e degli enti di cui alla legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), ivi compreso quello di cui all'art. 1, comma 2, della legge della Regione Sardegna 21 giugno 2010, n. 12 (Proroga della gestione liquidatoria dell'ESAF), ferme restando le esclusioni di cui all'art. 36, comma 2, terzo periodo, della legge regionale n. 2 del 2007 e quella del personale dirigenziale che, alla data di entrata in vigore della legge, abbia svolto in forza di contratto di lavoro a termine o con forme contrattuali flessibili o atipiche, attività anche non continuativa presso le citate amministrazioni e anche in parte presso enti locali, per il periodo prescritto dall'art. 36 della legge regionale n. 2 del 2007 (comma 2); che la previsione di cui all'art. 2, comma 40, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale regionale), «si applica utilizzando i posti vacanti nella pianta organica dell'Agenzia LAORE approvata con la Delib. G.R. 17 luglio 2007, n. 27/13 e con la Delib. G.R. 20 dicembre 2008, n. 73/1» (comma 3); che, ai sensi dell'art. 5 della legge 28 ottobre 1999, n. 410 (Nuovo ordinamento dei consorzi agrari), con deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore dell'agricoltura e riforma agro-pastorale, acquisito il parere della competente Commissione consiliare, è approvato un piano di collocazione del personale dipendente dei consorzi agrari della Sardegna in liquidazione coatta amministrativa, già collocati in mobilità collettiva, presso l'Amministrazione regionale, gli enti di cui alla legge n. 31 del 1998 e le agenzie, nel rispetto delle effettive necessità delle amministrazioni e delle relative dotazioni organiche (comma 4); che le previsioni di cui ai precedenti commi 2, 3 e 4 si applicano nel rispetto dei limiti delle rispettive piante organiche e delle effettive necessità, con facoltà dell'Amministrazione, degli enti e delle agenzie di provvedere alla trasformazione senza aumento di spesa dei profili funzionali esistenti in altri occorrenti di pari o inferiore livello e che tale disposizione si applica anche per le procedure di stabilizzazione delle agenzie agricole regionali (comma 5); che i finanziamenti di cui all'art. 4, comma 30, della legge della Regione Sardegna 14 maggio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2009), sono assicurati nella misura del 100 per cento del costo del lavoro e del 5 per cento per i costi generali e relativi alle attrezzature e che per tali finalità è autorizzata l'ulteriore spesa di euro 2.000.000 per ciascuno degli anni 2011 e 2012 (comma 6). La difesa dello Stato afferma che tali disposizioni violano gli artt. 3, 51 e 97 Cost., perché dirette a regolare una forma riservata di reclutamento del personale, i cui destinatari sono soggetti che hanno già prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, la quale ha escluso che il predetto requisito possa legittimare una riserva di posti in deroga alla regola del pubblico concorso.

1.8.– È censurato anche l'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale dispone

che «Nelle more di una rivisitazione organica della disciplina del personale dei Centri servizi per il lavoro (CSL) e dei Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL) e agenzie di sviluppo locale di cui all'art. 6, comma 1, lettera e), della legge regionale n. 3 del 2008, è autorizzata a decorrere dall'anno 2012, la spesa annua di euro 12.000.000 cui si fa fronte con le disponibilità recate dal fondo regionale per l'occupazione di cui all'UPB S06.06.004. Dello stanziamento è data formale comunicazione alle amministrazioni provinciali, ai fini della stipula dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio alla data di promulgazione della legge regionale n. 3 del 2008». Ad avviso del ricorrente, tale norma viola gli artt. 51 e 97 Cost. e, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, secondo il quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

1.9.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche il combinato disposto dei commi 3 e 6 dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, in virtù del quale al personale che richieda l'esonero dal servizio, ai sensi dei primi due commi dello stesso art. 9, è riconosciuto un incentivo economico che si prevede essere cumulabile con altri redditi da lavoro. Ad avviso della difesa dello Stato, sussisterebbe violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. e, inoltre, dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con la disciplina nazionale di principio contenuta nell'art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133.

1.10.– Infine, il ricorrente censura l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il quale prevede l'aggiornamento del piano pluriennale per il superamento del precariato approvato con la Deliberazione della Giunta regionale 7 giugno 2007, n. 22/31, al fine di pervenire alla stabilizzazione dei lavoratori precari del servizio sanitario addetti al Servizio sanitario di urgenza ed emergenza, assunti con contratto di lavoro a termine, o con forme contrattuali flessibili o atipiche, stabilendo che il piano è predisposto avuto riguardo ai lavoratori precari che abbiano svolto, alla data di entrata in vigore della legge, attività per almeno trenta mesi, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni, che esso si applica al personale non dirigente, con esclusione del personale con funzioni di comunicazione esterna o di addetto stampa e del personale di nomina politica, che il personale il cui rapporto di lavoro sia stato instaurato, almeno in parte, sulla base di procedure selettive di natura concorsuale è stabilizzato a domanda, mentre il restante personale è sottoposto a prove selettive concorsuali, e che il personale avente titolo a partecipare ai procedimenti di stabilizzazione è mantenuto in servizio sino al completamento delle procedure di stabilizzazione. Il ricorrente afferma che tali disposizioni violano: a) l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, nell'esercizio della quale è stata adottata la disciplina di cui all'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 3 agosto 2009, n. 102; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., contrastando con la normativa, avente finalità di contenimento della spesa pubblica, dettata dallo Stato con l'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge n. 78 del 2009, la quale ammette solamente la possibilità di espletamento dei concorsi pubblici con parziale riserva dei posti, secondo criteri che tengano conto dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente; c) gli artt. 3 e 97

Cost., poiché la speciale modalità di reclutamento previsto dalla norma regionale impugnata, in quanto sottratta ad ogni forma di selezione concorsuale, contrasta con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

2.– Va riservata a separata pronuncia la decisione sulle altre questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.– La questione di legittimità degli artt. 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, promossa in riferimento agli artt. 3, 4 e 5 della legge cost. n. 3 del 1948, è inammissibile, perché difetta di una adeguata e specifica argomentazione.

Il ricorrente si limita ad affermare che le norme impuginate non sarebbero riconducibili alle materie rispetto alle quali la Regione può legiferare, senza specificare quale sarebbe la materia alla quale appartengono le disposizioni censurate. Inoltre, la presente questione investe una pluralità di disposizioni regionali, di oggetto vario, senza contenere una motivazione specifica dell'asserita illegittimità di ciascuna.

4.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 non sono fondate.

Tale norma introduce il comma 4-bis nell'art. 28 della legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), che detta la disciplina generale relativa all'attribuzione delle funzioni dirigenziali. In particolare: il comma 4 dispone in ordine alle funzioni di «direzione di servizio» e di «studio, ricerca e consulenza» e prevede che tali funzioni siano conferite a dirigenti dell'amministrazione; il comma 4-bis, aggiunto dalla disposizione censurata, prevede che, in assenza di figure dirigenziali, tali funzioni dirigenziali possono essere attribuite, fino all'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica dirigenziale e comunque per non più di due anni, a dipendenti della categoria D in possesso dei requisiti per l'accesso alla predetta qualifica.

Una simile disciplina non contrasta con gli artt. 3 e 97 Cost., perché non introduce un sistema di copertura delle posizioni dirigenziali che prescindendo dallo svolgimento di un concorso pubblico.

Essa, lungi dal prevedere una progressione in carriera con definitiva acquisizione della categoria superiore, consente soltanto la temporanea assegnazione di mansioni superiori, scaduta la quale il dipendente sarà tenuto a riassumere le mansioni proprie della categoria di appartenenza. D'altronde, permettere all'amministrazione di coprire con personale di categoria inferiore posti in organico vacanti nelle more dell'espletamento del concorso necessario per la nomina dei nuovi titolari di quei posti, è conforme al canone di buon andamento dell'amministrazione, che richiede un certo grado di flessibilità nell'utilizzazione del personale.

Neppure sussiste violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., perché la disposizione oggetto della presente questione non può essere qualificata come norma di spesa, costituendo invece una norma di organizzazione. Essa integra la disciplina generale del conferimento degli incarichi dirigenziali nell'amministrazione regionale, ampliando la platea dei possibili destinatari di tali incarichi, con una disposizione a regime che, di per se stessa, non determina alcun incremento della spesa.

5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge reg. Sardegna in oggetto, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

La norma impugnata aggiunge il comma 11-bis all'art. 34 della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2008, n. 6 (Legge-quadro in materia di consorzi di bonifica) e dispone che i consorzi di bonifica prevedono l'assunzione nelle proprie dotazioni organiche, per almeno sei mesi di ciascun anno, del personale che ha prestato attività lavorativa, con contratti a tempo determinato, per le

opere trasferite all'Ente acque della Sardegna (ENAS), per almeno centottanta giornate lavorative nei tre anni a partire dal 10 gennaio 2008.

Il ricorrente lamenta che, in questa maniera, è leso il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, in virtù del quale, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, solamente nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

La questione così formulata è ammissibile, poiché il Presidente del Consiglio dei ministri ha indicato con precisione la norma statale che enuncia il principio fondamentale invocato, ed è anche fondata.

L'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, emanato dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale (quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato), lasciando alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Trattasi, dunque, di un principio generale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 4, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, omettendo qualsiasi riferimento al limite da esso derivante e consentendo, pertanto, assunzioni a tempo determinato comportanti una spesa maggiore, è illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

6.– La questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 11, della citata legge reg. Sardegna, promossa in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è fondata.

La predetta norma regionale dispone la proroga fino al 31 dicembre 2012 del «progetto SIADARS per la realizzazione di un primo nucleo dell'archivio storico e reclutamento di personale archivistico qualificato». Essa, quindi, comporta una spesa (appunto quella necessaria per l'attuazione del progetto) che il legislatore regionale non ha quantificato, senza prevedere la necessaria copertura finanziaria.

È, infatti, del tutto evidente che, quale che sia il concreto svolgimento del progetto e la struttura organizzativa che lo gestisce, la proroga della durata dello stesso è inevitabilmente fonte di una nuova spesa e di nuovi oneri per l'ente regionale.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011.

7.– La questione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della medesima legge sarda, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

La norma regionale impugnata introduce nella legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda), l'art. 12-bis che, a sua volta, istituisce la Scuola regionale del predetto Corpo forestale. Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia, in particolare, il disposto del comma 3 di tale art. 12-bis, che prevede, per le finalità dello stesso articolo (e, quindi, per il funzionamento della neo istituita Scuola), una dotazione organica del Corpo forestale regionale aumentata di 20 unità. Ad avviso del ricorrente, tale incremento si pone in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, secondo cui gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale «garantendo il contenimento

della dinamica retributiva e occupazionale», con azioni da modulare nell'ambito della loro autonomia e rivolte prioritariamente ad assicurare la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, nonché il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Il fatto che il legislatore regionale abbia manifestato chiaramente, in altra norma, l'intento di recepire il disegno normativo attinente al Corpo forestale tracciato dallo Stato nell'art. 1 del decreto legislativo 3 aprile 2001, n. 155 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente del Corpo forestale dello Stato, a norma dell'art. 3, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78), adeguandosi alla disciplina statale in tema di riordino dei ruoli direttivo e dirigenziale del medesimo, risulta del tutto ininfluenza se poi la norma censurata, con buona evidenza, non ha nulla a che vedere con il riordino dei ruoli del Corpo forestale regionale, ma prevede l'istituzione di una scuola di formazione e addestramento.

Questa Corte, peraltro, ha già qualificato come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica l'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006. Tale norma obbliga le Regioni alla riduzione delle spese per il personale e al contenimento della dinamica retributiva (sentenza n. 108 del 2011). L'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, disponendo addirittura un ampliamento della pianta organica, si pone in diretto contrasto con la richiamata normativa statale.

Né impedisce la declaratoria di incostituzionalità il rilievo della difesa regionale secondo cui la Regione avrebbe contestualmente previsto la razionalizzazione di alcuni uffici. A sostegno di tale assunto la resistente menziona solamente l'art. 7 della legge reg. n. 16 del 2011; tuttavia il disposto di tale articolo non può essere considerato quale compensazione dell'aumento della pianta organica del Corpo forestale stabilito dal precedente art. 5. Invero, l'art. 7, nel dettare disposizioni relative al personale degli ex Servizi ripartimentali dell'agricoltura, non prevede alcuna contrazione di organici.

Né è rilevante l'argomento secondo cui dalla legislazione statale si desumerebbe che il principio di contenimento della spesa per il personale è stato modulato dal legislatore statale in maniera tale da tener conto di varie esigenze (il Corpo forestale regionale sarebbe bisognoso, in particolare, di una struttura di addestramento interno e quindi dell'istituzione di una Scuola). Infatti, pur ammettendo che la legislazione statale finalizzata al contenimento della spesa per il personale consenta eccezioni in casi specifici, ciò che non è stato dimostrato e neppure dedotto dalla Regione è che l'ampliamento della dotazione organica del proprio Corpo forestale corrisponde ad una delle ipotesi per le quali la legislazione statale consente deroghe al principio generale di contenimento delle spese per il personale.

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 26 del 1985, così come introdotto dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011.

8.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, della stessa legge sarda, promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., è fondata nei termini di seguito precisati.

La norma impugnata introduce, nella menzionata legge reg. Sardegna n. 26 del 1985, l'art. 22-bis, rubricato «Prima costituzione della dirigenza del Corpo forestale e di vigilanza ambientale». Il ricorrente denuncia i commi 2, 3, 4 e 5 di tale nuova disposizione, assumendo che essi prevedono «una speciale ipotesi di inquadramento, riservato alla qualifica dirigenziale, per il personale del

Corpo forestale che svolga funzioni dirigenziali», in violazione del principio costituzionale che impone il pubblico concorso quale modalità di accesso ai pubblici uffici.

Tale censura, nei termini in cui è formulata, deve essere intesa come riferita esclusivamente al comma 3 del predetto art. 22-bis. Infatti è solo tale norma che prevede un'ipotesi di inquadramento nella qualifica dirigenziale riservato a chi svolga già funzioni dirigenziali (invece il comma 2 detta la disciplina a regime dell'accesso alla qualifica in questione, stabilendo modalità che prescindono dal pregresso svolgimento di funzioni dirigenziali e che non prevedono alcuna speciale ipotesi di inquadramento; il comma 4 non dispone alcun inquadramento nella qualifica di dirigente, ma semplicemente che transitoriamente le funzioni di dirigente del Corpo forestale regionale corrispondenti a posti vacanti possano essere conferite ad altri dirigenti dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali; il comma 5 quantifica le spese derivanti dall'attuazione di quanto disposto nell'art. 5).

Così precisato l'ambito della censura statale, essa è infondata rispetto alla previsione di cui alla lettera a) del comma 3 dell'art. 22-bis, che prevede l'attribuzione della qualifica di dirigente del Corpo forestale regionale a favore di chi, già appartenente al predetto Corpo, rivesta tale qualifica secondo l'ordinamento generale del personale regionale. Qui non è riscontrabile alcun accesso senza concorso ad una superiore qualifica; semplicemente il legislatore regionale, nel momento in cui ha istituito la dirigenza del Corpo forestale, ha, non irragionevolmente, previsto che in tale categoria confluiscono quanti, nella vigenza del precedente assetto, già possedessero la doppia qualifica di appartenente al Corpo e di dirigente.

Invece, nella successiva lettera b), il legislatore regionale dispone l'accesso senza concorso alla qualifica di dirigente del Corpo forestale a favore di chi, pur non rivestendo tale qualifica, sia in possesso dei requisiti per l'accesso alla dirigenza e sia titolare di un incarico dirigenziale da più di quattro anni in virtù di quanto disposto dall'art. 73, comma 4-ter, della legge della Regione Sardegna 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), secondo cui «In caso di carenza di dirigenti appartenenti al Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale, e fino all'espletamento dei relativi concorsi, le funzioni di direzione dei servizi del Corpo sono svolte, secondo quanto previsto dall'articolo 30, da funzionari appartenenti al Corpo medesimo».

Questa Corte ha ripetutamente affermato che il precetto costituzionale che impone il pubblico concorso quale modalità di accesso ai pubblici uffici si applica anche nei casi di passaggio ad una superiore qualifica (sentenze n. 30 del 2012, n. 108 e n. 7 del 2011). Né il meccanismo selettivo pure previsto dalla disposizione censurata appare conforme ai requisiti di concorsualità e pubblicità richiesti dall'art. 97 della Costituzione. Infatti, in base ad esso, solamente i funzionari già titolari di incarico dirigenziale (e, dunque, un numero ristretto di potenziali interessati) sono sottoposti ad una procedura selettiva. Quest'ultima, inoltre, non richiede alcuna comparazione tra i partecipanti (onde difetta anche il carattere della concorsualità).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22-bis, comma 3, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 26 del 1985, così come introdotto dall'art. 5, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011.

9.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge reg. sarda n. 16 del 2011 promossa in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., è fondata nei limiti di seguito precisati.

9.1.– I commi da 1 a 6 dell'art. 6 della predetta legge regionale, pur essendo tutti finalizzati al «superamento del precariato» (così la rubrica dell'art. 6), hanno contenuto abbastanza vario.

In effetti: il comma 1 impone all'Assessore regionale del personale di predisporre ogni anno una relazione sull'applicazione dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), norma che ha introdotto limiti (quantitativi e di causali giustificatrici) alla Regione e agli enti regionali in materia di assunzioni a tempo determinato; il comma 2 prevede un concorso riservato al personale precario della Regione e degli enti regionali per la copertura di determinati posti; il comma 3 individua i posti vacanti dell'agenzia regionale LAORE (che è l'Agenzia regionale per l'attuazione dei programmi in campo agricolo e per lo sviluppo rurale) destinati all'inquadramento di personale dipendente dell'Associazione regionale allevatori già disposto dall'art. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009; il comma 4 prevede l'adozione di un piano di collocazione presso l'amministrazione e gli enti regionali del personale dei consorzi agrari in liquidazione coatta amministrativa già in mobilità (vale a dire di personale a tempo indeterminato di enti pubblici dichiarato in esubero); il comma 5 stabilisce che le disposizioni dei precedenti commi 2, 3 e 4 si applicano nel rispetto dei limiti delle piante organiche e delle effettive necessità delle amministrazioni; il comma 6 autorizza una spesa per coprire il costo del lavoro e una parte dei costi generali sopportati dagli enti locali per la gestione dei servizi relativi ai beni culturali.

Il contenuto di tali norme è, dunque, diverso: si va dall'imposizione all'Esecutivo regionale dell'obbligo di predisporre una relazione relativa all'attuazione di una norma in tema di contratti a tempo determinato, alla previsione di concorsi riservati al personale precario, alla ricollocazione di personale (a tempo indeterminato) in esubero, all'erogazione di risorse agli enti locali.

La censura del ricorrente, fondandosi sull'assunto che le norme in questione sarebbero tutte volte «a regolare una forma riservata di reclutamento del personale, i cui destinatari sono soggetti che hanno già prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale», non è fondata.

Essa può essere riferita esclusivamente al comma 2 dell'art. 6, che è l'unico a prevedere un concorso riservato al personale precario.

Tale disposizione, infatti, detta la disciplina di attuazione della misura di stabilizzazione prevista a favore di determinate categorie di personale precario dall'art. 7, comma 2, della legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2011). Quest'ultima norma, successivamente alla proposizione del presente ricorso, è stata dichiarata illegittima da questa Corte, per violazione dell'art. 97 della Costituzione, con la sentenza n. 30 del 2012, la quale ha escluso che lo svolgimento dei concorsi richiamati dall'art. 7, comma 2, della legge sarda n. 1 del 2011 fosse governato dal principio della par condicio fra i concorrenti. Pertanto, per le medesime ragioni poste a base della sentenza che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della misura di stabilizzazione dei lavoratori precari, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, che di quella misura detta prescrizioni di attuazione.

9.2.– La censura relativa ai commi 1, 3, 4, 5 e 6 (che non prevedono affatto forme di reclutamento riservate a ex dipendenti a tempo determinato delle amministrazioni regionali) è invece inammissibile per difetto di argomentazioni a sostegno riferibili al contenuto di tali norme.

10.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna in oggetto, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

La norma impugnata dispone uno stanziamento per finanziare la stipulazione dei contratti a tempo determinato per la prosecuzione dell'attività lavorativa del personale in servizio presso i Centri servizi per il lavoro, i Centri servizi inserimento lavorativo e le agenzie di sviluppo locale.

Come si è già ricordato, con norma che deve essere qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

L'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, non richiamando tale limite, consente alla Regione di procedere ad assunzioni a termine che comportino una spesa superiore a quella massima stabilita dalla legislazione statale di principio e, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale prospettati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

11.– La questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 3 e 6 dell'art. 9 della citata legge sarda, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Il predetto art. 9 introduce l'istituto dell'esonero dal servizio nell'ordinamento del personale della Regione autonoma Sardegna e degli enti regionali. In base ad esso, nell'ultimo quinquennio di servizio, i dipendenti possono chiedere di essere esonerati dal servizio e, in caso di accoglimento dell'istanza, si determina la sospensione dell'obbligazione lavorativa e la sostituzione dell'obbligazione retributiva con un trattamento economico, definito «temporaneo», pari alla metà di quello goduto in costanza di rapporto, cumulabile con altri redditi da lavoro.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura esclusivamente il combinato disposto dei commi 3 e 6 dell'art. 9 in questione, denunciando che esso prevede la corresponsione al personale esonerato dal servizio di un incentivo economico, anch'esso cumulabile con altri redditi da lavoro. In effetti, il predetto comma 3 – al quale solo deve ritenersi indirizzata la censura mossa dal ricorrente – stabilisce che al dipendente che presenti la domanda di esonero dal servizio è corrisposto «un incentivo costituito da dodici mensilità per il personale del comparto e da sei mensilità per il personale dirigenziale».

La disciplina statale dell'istituto, contenuta nell'art. 72, commi da 1 a 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, non prevede invece alcun incentivo economico a favore di chi chieda di accedere all'istituto in esame. Da tale disciplina, dunque, può trarsi il principio secondo cui al dipendente che chieda ed ottenga di essere esonerato dal servizio spetta, quale trattamento economico, esclusivamente il 50 per cento di quello che sarebbe stato il trattamento economico che avrebbe percepito continuando ad eseguire regolarmente la propria prestazione lavorativa. L'art. 9, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, prevedendo che al dipendente spetti, in aggiunta, anche un incentivo economico di ragguardevole ammontare (addirittura un'annualità di stipendio per gli impiegati e sei mensilità per i dirigenti) introduce un elemento di distorsione dell'istituto idoneo a compromettere la finalità di contenimento della spesa per il personale chiaramente sottesa all'istituto dell'esonero dal servizio e, per tale ragione, confligge con il principio di coordinamento della finanza pubblica sopra specificato ed è illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Non possono indurre a conclusione diversa le modificazioni normative intervenute successivamente alla proposizione del presente ricorso.

In particolare, l'art. 24, comma 14, lettera e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito in

legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha abrogato i commi da 1 a 6 dell'art. 72 del decreto-legge n. 112 del 2008 e, contestualmente, ha stabilito che «sono altresì disapplicate le disposizioni contenute in leggi regionali recanti discipline analoghe a quelle dell'istituto dell'esonero dal servizio». Invero, tale norma fa salvi gli effetti dei provvedimenti di ammissione all'esonero dal servizio già disposti alla data della sua entrata in vigore. Quindi occorre comunque procedere all'esame della norma sarda oggetto della presente questione, la quale ha avuto applicazione almeno fino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011.

Inoltre, l'art. 3, comma 15, primo periodo, della legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2012), senza modificare direttamente la norma oggetto della presente questione, ha disposto che, con decorrenza dall'anno finanziario 2011, l'incentivo di cui all'art. 9, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 è concesso in misura pari a tre mensilità per ogni anno di esonero, sino ad un massimo di quattro anni, ed ha mantenuto fermo il principio secondo cui tale emolumento si cumula con quelli previsti dalla legislazione statale a favore dei dipendenti in esonero. Neppure tale intervento del legislatore regionale incide sulla decisione della presente questione di legittimità costituzionale, poiché non vi sono elementi che consentano di escludere che la norma impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri abbia avuto applicazione.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Resta assorbito l'altro profilo di illegittimità costituzionale prospettato dal ricorrente.

12.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della medesima legge regionale sarda, promosse in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., sono fondate.

12.1.– La norma oggetto della presente questione prevede la stabilizzazione del personale non dirigenziale addetto al servizio sanitario di urgenza ed emergenza che abbia lavorato per almeno trenta mesi negli ultimi cinque anni; la stabilizzazione avviene su semplice domanda degli interessati per coloro il cui rapporto di lavoro sia stato instaurato «almeno in parte» sulla base di «procedure selettive di natura concorsuale», ovvero a seguito di procedure selettive di natura concorsuale per il restante personale.

Così disponendo, l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 confligge con la disciplina dettata dall'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 3 agosto 2009, n. 102. Questa prevede, tra l'altro, che le amministrazioni possano attribuire rilevanza al pregresso svolgimento di attività lavorativa in esecuzione di rapporti precari mediante la previsione di una riserva di posti (pari al 40 per cento dei posti messi a concorso, quota innalzabile al 50 per cento in alcuni casi) nei concorsi banditi per le nuove assunzioni, ovvero mediante valorizzazione, per il tramite del riconoscimento di apposito punteggio sempre nell'ambito di concorsi pubblici banditi per le nuove assunzioni, dell'esperienza professionale maturata in virtù dei predetti rapporti.

La norma oggetto della presente questione, invece, prevede una stabilizzazione o su semplice domanda degli interessati ovvero previo espletamento di «prove selettive concorsuali» delle quali non è prevista tuttavia la pubblicità.

Essa, pertanto, è illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché la menzionata normativa statale detta principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 30 del 2012 e n. 69 del 2011).

Né potrebbero autorizzare una conclusione diversa le difese svolte dalla Regione circa un'asserita

inammissibilità della questione per genericità o incompletezza. In realtà, il ricorrente ha specificato sia l'attribuzione della quale lamenta la lesione (la competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica), sia la normativa statale espressiva dei principi fondamentali violati nella fattispecie.

Nel merito, la resistente sostiene che non sussisterebbe violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché il comma 1 dell'impugnato art. 10 stabilisce che la spesa prevista sia finanziata con le risorse dei bilanci dei rispettivi enti e che l'aggiornamento del piano pluriennale di superamento del precariato debba rispettare le effettive necessità delle amministrazioni e delle relative dotazioni organiche. Tuttavia è evidente come tali circostanze non escludano affatto il contrasto con la legislazione statale prima evidenziato.

La difesa regionale aggiunge che l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 sarebbe coerente con quanto previsto dal legislatore statale all'art. 1, comma 558, della legge n. 296 del 2006, ma tale normativa è stata sostituita proprio da quella del 2009 di cui il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la lesione, la quale non a caso prevede le modalità di stabilizzazione prima ricordate (riserva di una quota di posti nei concorsi pubblici) proprio a favore, tra l'altro, del «personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

12.2.– Sussiste altresì lesione dell'art. 97 della Costituzione.

Questa Corte ha ripetutamente dichiarato l'illegittimità, per violazione di tale precetto costituzionale, di norme che disponevano stabilizzazioni del personale precario delle pubbliche amministrazioni senza prevedere la necessità del superamento di un concorso pubblico (sentenze n. 51 del 2012, n. 7 del 2011, n. 235 del 2010).

Ciò è quanto si verifica anche nella presente fattispecie, poiché, come già segnalato, l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 prevede una stabilizzazione o su semplice domanda degli interessati ovvero previo espletamento di «prove selettive concorsuali» delle quali non è prevista tuttavia la pubblicità.

Né si può sostenere che il piano pluriennale di superamento del precariato di cui alla norma impugnata si applichi solamente a coloro che abbiano già superato prove selettive di natura concorsuale o che si sottopongano a prove selettive concorsuali. Infatti, da un lato, l'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 prevede la stabilizzazione a domanda, non già a favore di chi abbia lavorato a tempo determinato a seguito di vittoria in un concorso pubblico, ma – molto genericamente – per coloro il cui rapporto di lavoro sia stato instaurato «almeno in parte» sulla base di «procedure selettive di natura concorsuale»; dall'altro, la norma censurata non richiede la pubblicità delle prove concorsuali cui si dovrebbe sottoporre il personale precario.

12.3.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

Rimane assorbito l'altro profilo di incostituzionalità prospettato dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione sulle altre questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 10, della legge della Regione Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale);

- 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 11, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;
- 3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12-bis, comma 3, della legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda), introdotto dall'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;
- 4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22-bis, comma 3, lettera b), della legge della Regione Sardegna n. 26 del 1985, introdotto dall'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;
- 5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;
- 6) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 8, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;
- 7) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;
- 8) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011;
- 9) *dichiara* l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, commi 5, 10 e 11, 5, commi 1 e 5, 6, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 9, commi 3 e 6, e 10 della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promossa, in riferimento agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- 10) *dichiara* l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 1, 3, 4, 5 e 6, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promossa, in riferimento agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- 11) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 16 del 2011, promosse, in riferimento agli articoli 3, 81, quarto comma, e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2012.

Sentenza del 30 luglio 2012, n. 213		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Molise	
Materie	Ordinamento civile	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, legge della Regione Molise 4 agosto 2011, n. 17 (Modifiche all'articolo 8 della legge regionale 12 settembre 1991, n. 15, e all'articolo 6 della legge regionale 20 agosto 2010, n. 16, in materia di segreterie particolari)	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
art. 3, l.r. Molise 17/2011	illegittimità costituzionale	art. 3, Cost.
Sintesi		
<p>Nel giudizio in esame la censura di incostituzionalità della Corte colpisce due disposizioni della legge della Regione Molise n. 17 del 2011, che comportano una innovazione della preesistente normativa regionale sulle segreterie particolari di alcuni organi regionali, andando ad incidere sul trattamento giuridico, economico ed indennitario dei responsabili di tali segreterie, nel senso dell'attribuzione ad essi di un trattamento non inferiore a quello previsto per la categoria D3 (art. 1), prevedendone, poi, la retrodatazione degli effetti a partire dal 1° gennaio 2011 (art 3).</p> <p>La censura della prima norma si fonda sulla indebita invasione della competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.), dato che, ad avviso della Corte, <i>“la norma finisce per regolare istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato (inquadramenti, trattamento giuridico ed economico, effetti dello svolgimento delle mansioni superiori)”</i> qualificanti la materia <i>de quo</i>.</p> <p>La dichiarazione di illegittimità dell'art. 1 si riflette conseguentemente sulla norma dell'art. 3 di cui la prima ne costituisce il presupposto; tuttavia, anche considerandola autonomamente, essa è parimenti illegittima perché in contrasto con il principio della ragionevolezza (art. 3, Cost.) non essendo giustificata da alcun motivo logico la retroattività di benefici economici indiscriminati.</p>		

SENTENZA N. 213

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Alfonso	QUARANTA	Presidente
-Franco	GALLO	Giudice
-Luigi	MAZZELLA	”
-Gaetano	SILVESTRI	”
-Sabino	CASSESE	”
-Giuseppe	TESAURO	”

-Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-Giuseppe	FRIGO	”
-Alessandro	CRISCUOLO	”
-Paolo	GROSSI	”
-Giorgio	LATTANZI	”
-Aldo	CAROSI	”
-Marta	CARTABIA	”
-Sergio	MATTARELLA	”
-Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge della Regione Molise 4 agosto 2011, n. 17 (Modifiche all’articolo 8 della legge regionale 12 settembre 1991, n. 15, e all’articolo 6 della legge regionale 20 agosto 2010, n. 16, in materia di segreterie particolari), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 17 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 25 ottobre 2011 ed iscritto al n. 125 del registro ricorsi 2011.

Udito nell’udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

udito l’avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, degli articoli 1 e 3 della legge della Regione Molise 4 agosto 2011, n. 17 (Modifiche all’articolo 8 della legge regionale 12 settembre 1991, n. 15, e all’articolo 6 della legge regionale 20 agosto 2012, n. 16, in materia di segreterie particolari). Tali disposizioni innovano la precedente legislazione regionale in ordine al trattamento del personale delle segreterie particolari di taluni organi regionali (Presidente della Giunta regionale e Assessori regionali, Presidente del Consiglio regionale, componenti dell’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, Presidenti delle commissioni consiliari permanenti e temporanee, Presidente del Collegio dei revisori dei conti).

1.1.– Il Governo impugna, anzitutto, l’art. 1 della suddetta legge regionale, laddove dispone che ai responsabili delle segreterie particolari degli organi regionali sopra menzionati spetta «un trattamento giuridico, economico ed indennitario non inferiore a quello previsto per la categoria economica D3», ferma restando per tutti gli altri dipendenti (regionali e comandati), utilizzati nelle suddette segreterie, la conservazione del trattamento in godimento.

1.2.– Ad avviso del ricorrente, la norma regionale impugnata incide nella sfera di competenza della contrattazione collettiva, così da violare il buon andamento di cui essa è espressione, ed invade, altresì, l’ambito materiale dell’ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Essa, infine, urterebbe contro l’art. 3 Cost., discriminando dipendenti versanti in situazioni identiche, ma non destinatari del beneficio in oggetto.

1.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, inoltre, l’art. 3 della legge reg. Molise n. 17

del 2011, che fa retroagire le disposizioni della medesima legge dal 1° gennaio 2011 nei confronti del personale, il quale, «a decorrere dalla stessa data o da data successiva, risulti aver svolto funzioni di responsabile di segreteria particolare».

1.4.– Tale disposizione regionale è censurata per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo con l'interposizione dell'art. 9 (Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico) del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, con cui sono state adottate misure di contenimento delle spese per il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, secondo il ricorrente con valore di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

2.– La questione di legittimità dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 17 del 2011, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ordinamento civile), è fondata.

L'impugnato art. 1 sancisce la conservazione del trattamento in godimento in capo al personale utilizzato nelle segreterie particolari ed attribuisce ai responsabili delle medesime un trattamento complessivo non inferiore a quello della categoria D3.

In tal modo, la disposizione in questione istituisce una corrispondenza della posizione di responsabile di segreteria particolare, senza provvedere a definirla ulteriormente, con la categoria D3 (rectius: categoria D – posizione economica D3) mutuata dal regime di qualificazione del personale previsto dalla contrattazione collettiva del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali (contratto collettivo nazionale di lavoro 31 marzo 1999, e successive modificazioni). Essa, inoltre, disciplina le conseguenze dell'assegnazione alle segreterie particolari e, segnatamente, dell'attribuzione della funzione di responsabile a personale evidentemente inquadrato in un livello più basso («ove sia titolare di retribuzione inferiore»).

Tutto ciò comporta lo sconfinamento della norma regionale impugnata nell'ambito dell'ordinamento civile.

Essa, infatti, per un verso, colloca d'imperio una posizione di lavoro schematicamente connotata da mera responsabilità di segreteria in una determinata categoria attinta dal sistema di classificazione del comparto di riferimento, venendo così ad incidere nella materia degli inquadramenti del personale, riservata dalla legge alla contrattazione collettiva (art. 40, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»). Per altro verso, interviene sull'assetto del trattamento economico e giuridico di dipendenti pubblici (regionali e comandati) e sulla disciplina dell'attribuzione di mansioni superiori, anche in deroga al regime dell'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2011 ed alla specifica regola, ivi stabilita, secondo cui gli effetti di una siffatta assegnazione (comunque senza riflessi sull'inquadramento ai sensi del comma 1 dell'art. 52, cit.) possono essere regolati in modo difforme soltanto dai contratti collettivi.

Diversamente dal regime delineato dalla legge statale, infatti, l'art. 1 della legge regionale in oggetto prevede genericamente il diritto all'intero trattamento della categoria D3 («giuridico, economico ed indennitario») in tutte le ipotesi nelle quali il personale regionale o comandato, titolare di una retribuzione inferiore, sia nominato responsabile della segreteria particolare e non solo in quelle, precisamente circostanziate dalla legge statale per obiettive esigenze di servizio e nei rigorosi limiti ivi stabiliti, se del caso derogabili esclusivamente dalla contrattazione collettiva.

La norma regionale impugnata, dunque, finisce per regolare istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato (inquadramenti, trattamento giuridico ed economico, effetti dello svolgimento di mansioni superiori), con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in

materia di ordinamento civile (sentenze nn. 339, 77 e 7 del 2011, nn. 332 e 151 del 2010 e n. 189 del 2007).

2.1.– Dev'essere, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 17 del 2011 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

L'accoglimento della questione in esame sotto il profilo dell'incidenza della norma regionale impugnata sull'ordinamento civile (di competenza esclusiva dello Stato) consente di ritenere assorbite le ulteriori censure.

3.– La questione di legittimità dell'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2011 è parimenti fondata.

3.1.– V'è, preliminarmente, da rilevare che la caducazione dell'art. 1 della legge in questione si riflette inevitabilmente sul successivo art. 3, pure censurato in modo autonomo, perché quest'ultimo prevede la decorrenza retroattiva della legge («dal 1° gennaio 2011») limitatamente al personale, destinatario del citato art. 1, che, «a decorrere dalla stessa data o da data successiva, risulti aver svolto funzioni di responsabile di segreteria particolare».

3.2.– La questione di legittimità dell'art. 3 citato è, comunque, fondata anche in sé considerata, in relazione alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost.

3.2.1.– Non sussiste, infatti, alcun motivo plausibile che giustifichi la retrodatazione del beneficio del trattamento giuridico ed economico della categoria D3 a favore dei titolari degli incarichi di responsabile di segreteria particolare svolti a partire dal 1° gennaio 2011. Anzi, proprio l'indiscriminata retroattività del beneficio economico è viziata da irragionevolezza, tenuto conto pure che in altre occasioni questa Corte ha ritenuto ragionevole la scelta legislativa, di segno contrario, di graduare nel tempo la concessione e la retrodatazione degli effetti economici di determinati meccanismi perequativi (ordinanza n. 241 del 2002).

3.2.2.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2011 perché in contrasto con l'art. 3 Cost.

Rimangono assorbiti gli altri profili d'illegittimità costituzionale prospettati dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Molise 4 agosto 2011, n. 17 (Modifiche all'articolo 8 della legge regionale 12 settembre 1991, n. 15, e all'articolo 6 della legge regionale 20 agosto 2010, n. 16, in materia di segreterie particolari);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2012.

Sentenza del 30 luglio 2012, n. 214		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Calabria	
Materia	Copertura finanziaria	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 1, commi 1, 2,3 e 5, 4, comma 3, 5 e 9, comma 1, della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d’Eccellenza» come ente di diritto pubblico)..	illegittimità costituzionale e in via consequenziale dell’intero testo della legge	art. 81, quarto comma, Cost.
artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35	illegittimità costituzionale e in via consequenziale dell’intero testo della legge	art. 81, quarto comma, Cost.
Sintesi		
<p>La Corte ha riunito in un’unica pronuncia i due ricorsi con i quali il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale su alcune disposizioni di due leggi della Regione Calabria, concernenti la disciplina della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d’Eccellenza». La parte ricorrente ha prospettato la lesione degli artt. 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettera <i>l</i>), e terzo comma, e 120, secondo comma, della Cost.. La Corte, scrutinando la sola violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo attuale) ha dichiarato assorbiti tutti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale denunciati e, riconosciute le due leggi calabre generatrici di spesa pubblica, le ha dichiarate incostituzionali, ribadendo l’obbligo per il legislatore (anche regionale) di indicare la copertura finanziaria per le leggi di spesa. Ogni qualvolta una norma prevede una attività che non può che realizzarsi con una spesa, il legislatore ha l’obbligo costituzionale di quantificare gli oneri “in modo credibile” ed è la legge a dover individuare la copertura finanziaria e non i provvedimenti attuativi. In considerazione di ciò la Corte ha dichiarato, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale), l’illegittimità consequenziale delle due intere leggi della regione Calabria n. 35 e n. 50 del 2011.</p>		

SENTENZA N. 214

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
 LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	”
-	Gaetano	SILVESTRI	”
-	Sabino	CASSESE	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”
-	Giorgio	LATTANZI	”
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Sergio	MATTARELLA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, 3 e 5, 4, comma 3, 5 e 9, comma 1, della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d’Eccellenza» come ente di diritto pubblico) e degli articoli da 1 a 4 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 25 novembre-1° dicembre 2011 e il 28 febbraio-5 marzo 2012, depositati in cancelleria il 29 novembre 2011 ed il 5 marzo 2012 ed iscritti al n. 165 del registro ricorsi 2011 ed al n. 52 del registro ricorsi 2012.

Visto l’atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell’udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l’avvocato dello Stato Daniela Giacobbe per il Presidente del Consiglio dei ministri e Graziano Pungì per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, 3 e 5; 4, comma 3; 5 e 9, comma 1, della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d’Eccellenza» come ente di diritto pubblico), in riferimento agli articoli 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione (reg. ric. n. 165 del 2011).

La legge impugnata disciplina il riconoscimento come ente di diritto pubblico della Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d’Eccellenza, già istituita ai sensi dell’art. 21 della legge regionale 7 agosto 2002, n. 29 (Approvazione disposizioni normative collegate alla legge finanziaria regionale relative al Settore Sanità) quale fondazione di diritto privato.

In particolare, l’art. 1 dispone il riconoscimento della Fondazione quale ente pubblico dotato di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile (comma 1); stabilisce che la Fondazione è parte del sistema sanitario regionale (comma 2); ne definisce gli obiettivi, tra cui quello di assicurare l’integrazione tra servizio sanitario regionale e l’Università degli Studi “Magna Grecia” di Catanzaro (comma 3); ne dispone il provvisorio accreditamento (comma 5).

Con ciò, a parere del ricorrente, il legislatore regionale, assumendo un’iniziativa di spesa, avrebbe interferito nelle attribuzioni del commissario *ad acta*, nominato per l’attuazione del Piano di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria stipulato tra lo Stato e la Regione, e avrebbe inoltre contravenuto a quanto previsto da tale Piano, in violazione degli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Aggiunge il ricorrente che l’art. 4, comma 3, della legge impugnata nell’attribuire alla Giunta regionale il compito di emanare direttive per la definizione delle piante organiche e l’attribuzione del personale, senza contestualmente prescrivere l’osservanza del Piano, sarebbe in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, l’art. 5, nell’indicare le fonti di finanziamento della Fondazione, senza quantificare la spesa e indicare i mezzi per farvi fronte, lederebbe l’art. 81, quarto comma, Cost.

Infine, l’art. 9, comma 1, sarebbe in contrasto con varie norme della Costituzione, poiché prevede che, al fine di garantire la continuità del servizio prestato dalla Fondazione, il personale di quest’ultima, nelle more dell’espletamento del pubblico concorso per il reclutamento dei dipendenti, da bandirsi immediatamente, svolga la propria attività lavorativa con contratti di lavoro a tempo determinato.

A parere del ricorrente, l’omessa quantificazione della spesa collegata alla procedura concorsuale e alle conseguenti assunzioni, e la mancata indicazione della copertura, comporterebbe anzitutto la violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost.

Sarebbero altresì violati gli artt. 3 e 97 Cost., giacché il personale della Fondazione accederebbe al pubblico impiego senza concorso; l’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché spetterebbe alla competenza esclusiva dello Stato, a titolo di ordinamento civile, definire le modalità di reclutamento del personale, che può avvenire solo previa determinazione della pianta organica; l’art. 117, terzo comma, Cost., poiché non sarebbero osservati né il blocco del *turn over* del personale della sanità, prescritto dalla normativa dello Stato, né i vincoli alle assunzioni specificati dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

2.– Successivamente alla proposizione del ricorso è stata approvata la legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 di tale legge, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. (reg. ric. n. 52 del 2012).

L’art. 1 della legge regionale n. 50 del 2011, aggiungendo il comma *1-bis* all’art. 1 della legge reg. n. 35 del 2011, stabilisce che il riconoscimento della Fondazione quale ente di diritto pubblico ha effetto dalla data di cancellazione della stessa dal registro delle persone giuridiche.

L'art. 2, inserendo il comma 3-*bis* nel testo dell'art. 3 della legge reg. n. 35 del 2011, stabilisce che il Presidente della Giunta provvederà a siffatta cancellazione nel rispetto di quanto previsto dal punto 4) delle proposte tecniche per l'integrazione/modifica del piano di razionalizzazione e riqualificazione del servizio sanitario regionale della Regione Calabria.

L'art. 3, nel sostituire il comma 1 dell'art. 9 della legge reg. n. 35 del 2011, autorizza la Fondazione a bandire concorsi pubblici per l'assunzione di personale, e ad assumere i vincitori, nei limiti della dotazione organica e compatibilmente con le risorse finanziarie assegnate.

L'art. 4 posticipa l'abrogazione della legge regionale e delle delibere di Giunta istitutive della Fondazione, quale ente di diritto privato, alla data di trasformazione della stessa in ente di diritto pubblico.

Il ricorrente ritiene che queste modifiche normative non solo non abbiano carattere soddisfacente delle censure svolte con il ricorso n. 165 del 2011, ma si espongano ai medesimi profili di illegittimità costituzionale mossi avverso le norme della legge reg. n. 35 del 2011.

3.– I ricorsi sono connessi e i relativi giudizi meritano pertanto di essere riuniti, per poter essere decisi con un'unica pronuncia.

4.– È opportuno esaminare, anzitutto, le censure relative alla violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Come si è visto, esse concernono sia l'art. 5 della legge reg. n. 35 del 2011, che ha per oggetto le fonti di finanziamento dalle quali la Fondazione, una volta riconosciuta quale ente di diritto pubblico, dovrà trarre la provvista per le sue attività, sia l'art. 9, comma 1, che, tanto nel testo originario, quanto in quello vigente, riguarda le procedure di reclutamento del personale a seguito di pubblico concorso.

La questione di costituzionalità vertente sull'art. 9, comma 1, della legge reg. n. 35 del 2011, promossa con il ricorso n. 165 del 2011, va peraltro trasferita sul testo introdotto dall'art. 3 della legge reg. n. 50 del 2011, che ha integralmente sostituito la norma originaria, in senso non soddisfacente rispetto alle doglianze del ricorrente (sentenza n. 30 del 2012).

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che entrambe le leggi impugnate implicano una nuova o maggiore spesa, che non viene quantificata e che non trova idonea copertura.

È appena il caso di precisare che lo scrutinio della Corte deve basarsi sul testo vigente dell'art. 81 Cost., poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) si applica a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

5.– Le questioni sono fondate.

Per apprezzare la censura formulata dal ricorrente, questa Corte è chiamata a stabilire se le leggi impugnate comportino una spesa pubblica; se essa sia nuova, ovvero maggiore, rispetto a quella prevista dalla previgente normativa sostanziale; se siano stati indicati idonei mezzi per farvi fronte.

6.– Non è dubbio che entrambe le leggi impugnate siano generatrici di spesa pubblica. Lo stesso art. 5 della legge reg. n. 35 del 2011, nell'elencare le fonti di finanziamento della Fondazione, non manca di annoverare tra di esse “finanziamenti pubblici” (art. 5, comma 1, lettera *c*) e “finanziamenti straordinari regionali” (art. 5, comma 1, lettera *b*). È perciò proprio il legislatore regionale a prevedere, peraltro in accordo con quanto generalmente accade, che la Fondazione, una volta conseguito il riconoscimento come ente pubblico, non possa operare se non con l'apporto economico che le deriverà dalla Regione, al cui ordinamento viene ad appartenere, in base all'art. 54 della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria).

7.– Va parimenti rilevato che la spesa determinata dal riconoscimento della Fondazione quale ente pubblico ha i caratteri della novità.

Non vale a smentire questa asserzione il rilievo secondo cui fino ad oggi la Fondazione, pur costituendo un soggetto di diritto privato, grava in larga parte sul bilancio regionale, ai sensi dell'art. 4 del suo statuto, approvato con la deliberazione della Giunta regionale 25 ottobre 2004, n. 798. È vero, infatti, che sono iscritti in bilancio, alla voce “privato-ospedaliero”, fondi a favore della Fondazione, ma la novità della spesa va apprezzata con riguardo alla legislazione sostanziale che la prevede e sotto questo profilo è risolutivo considerare che, ai sensi dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 30 aprile 2009, n. 11 (Ripiano del disavanzo di esercizio per l'anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale), la Fondazione, ove non riconosciuta quale Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) entro il 30 dicembre 2010 (termine poi prorogato al 30 settembre 2011 dall'art. 1 della legge regionale 6 aprile 2011, n. 8), avrebbe dovuto essere posta in liquidazione. L'art. 10, comma 1, della legge reg. n. 35 del 2011 ha però abrogato l'art. 5 della legge reg. n. 11 del 2009, sicché, allo stato e proprio per effetto delle leggi impugnate, è stato reintrodotta nell'ordinamento giuridico, e in particolare nella legislazione di spesa, l'onere per la finanza pubblica derivante dall'attività della Fondazione, che si sarebbe invece dovuto esaurire con lo spirare del termine del 30 settembre 2011.

8.– Infine, le norme impugnate sono prive dell'indicazione dei mezzi per far fronte alle spese che esse introducono. Si tratta di un obbligo costituzionale al quale il legislatore, quand'anche regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest'ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» (sentenza n. 115 del 2012).

Spetta infatti alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione (sentenza n. 141 del 2010; sentenza n. 9 del 1958), determinare la misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, «il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione» che sia fonte di spesa (sentenza n. 386 del 2008).

Sotto tale aspetto, questa Corte ha infatti recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni che, nel dare vita o nel riorganizzare (sentenza n. 115 del 2012) strutture amministrative, avevano ommesso di indicare «il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento» (sentenza n. 106 del 2011; inoltre, sentenza n. 141 del 2010), in tal modo sottraendosi all'obbligo di stabilire l'entità e la conseguente copertura della spesa.

Omettendo di provvedere in tal senso, anche le norme oggi impugnate hanno violato l'art. 81, quarto comma, Cost., e ne deriva l'illegittimità costituzionale di esse, e, in via consequenziale, dell'intero testo delle leggi regionali n. 35 del 2011 e n. 50 del 2011 (sentenza n. 131 del 2012).

Infatti, come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 106 del 2011), un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può, se sussistente, che estendersi in via consequenziale alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa.

9.– Le ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 9, comma 1, quanto a quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50 (Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35), della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35 (Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della «Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori "Tommaso Campanella" Centro Oncologico d'Eccellenza» come ente di diritto pubblico);

2) *dichiara* in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'intero testo delle leggi della Regione Calabria n. 35 del 2011 e n. 50 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2012.

Sentenza del 18 luglio 2012, n. 217		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrenti	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione autonoma Friuli Venezia Giulia	
Materie	Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali Tutela della concorrenza Coordinamento della finanza pubblica Pubblico impiego Stabilizzazione del personale Ordinamento civile	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.2, commi 70, 85 legge della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007)	non fondatezza della questione	art.117, primo comma Cost.
art.2, comma 91 l. r. 11/2011	non fondatezza della questione	art.117, secondo comma, lett.e) Cost.
art.2, comma 106 l. r. 11/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, primo comma Cost.
art.7, comma 51 l. r. 11/2011	illegittimità costituzionale limitatamente al solo anno 2011	art. 117, terzo comma Cost.
art.10, comma 25 l. r. 11/2011	illegittimità costituzionale	art.117, terzo comma, Cost.
art.12, comma 28, l.r.11/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma
art.12, comma 33 l. r. 11/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
art.12, comma 26, l.r.11/2011	illegittimità costituzionale	artt. 3 e 97, Cost.
art.13, comma 25 l.r. 11/2011	parziale non fondatezza della questione cessazione della materia del contendere	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art.2, comma 55 e 88 l.r.11/2011	cessazione della materia del contendere	
art.10, commi 85 e 86 l.r.11/2011	cessazione della materia del contendere	
art.12, commi 32 e 38 l.r.11/2011	cessazione della materia del contendere	

Sintesi

La Corte, dopo avere dichiarato la cessazione della materia del contendere in riferimento ad alcune disposizioni impugnate, ha esaminato le restanti questioni. L'articolo 2, comma 106 prevede la concessione di un contributo al Consorzio per lo sviluppo industriale della zona dell'Aussa Corno a sollievo degli oneri sostenuti per l'esercizio della facoltà di riacquisto della proprietà di aree cedute. La concessione di tale contributo costituisce un aiuto di Stato nei confronti di un'impresa individualizzata e, poiché l'importo del contributo supera la soglia de minimis, avrebbe dovuto essere soggetto all'obbligo della comunicazione ex art.108 TFUE. L'articolo in esame, invece, non avendo previsto tale comunicazione, ha violato l'art.117, primo comma Cost, che prevede che la potestà legislativa statale e regionale sia esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

L'articolo 7, comma 51 è stato impugnato in quanto considerato in contrasto con le norme di cui agli articoli 6 e 9 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) che prevedono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica diretti a contenere i costi degli apparati amministrativi e delle spese in materia di personale.

La Corte ha dichiarato illegittimità della norma in esame in quanto viola le previsioni di cui ai suddetti articoli 6 e 9 del d.l. 78/2010, non prevedendo, per i contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia l'applicazione della disciplina da essi contemplata. Il comma 51 dell'articolo in esame è stato abrogato dall'articolo 9, comma 26, lettera d) della l.r. 18/2001 a decorrere dal primo gennaio 2012, l'illegittimità riconosciuta, pertanto, opera solo in riferimento all'anno 2011.

L'articolo 12, comma 29, della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17(Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della regione –Legge finanziaria 2009) prevede deroghe al regime delle assunzioni: una delle condizioni poste al fine dell'applicazione delle deroghe è che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non sia superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto ridotto del venti per cento. L'articolo 10, comma 25 della legge in esame ha statuito che per il calcolo del rapporto fra dipendenti in servizio e popolazione residente non vengano conteggiati i dipendenti collocati in aspettativa retribuita per almeno sei mesi continuativi nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento. Tale previsione è stata dichiarata illegittima dalla Corte in quanto in contrasto con l'articolo 76 del d.l. 112/2008 che prevede il divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi tipo per gli enti nei quali l'incidenza delle spese per il personale è pari o superiore al quaranta per cento delle spese correnti. La Corte ha riconosciuto all'articolo 76 del d.l. 112/2008 la natura di principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica in quanto *“per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna, costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente”* (sent.148/2012).

L'articolo 12, comma 28, prevede la stabilizzazione per il personale che ha stipulato il contratto di lavoro a termine alla data del 31 dicembre 2008, purché in servizio alla data di entrata in vigore della legge in esame. La disposizione censurata è stata dichiarata illegittima perché viola la norma interposta dell'articolo 36 del d.lgs 165/2001, che legittima le assunzioni di personale a termine nelle pubbliche amministrazioni solo per soddisfare esigenze temporanee ed eccezionali, mentre l'articolo impugnato considera il contratto a termine come una soluzione ordinaria di assunzione di personale. Risulta, inoltre, violato anche l'articolo 76, comma 7 del d.l.112/2008 poiché l'articolo in

esame, prevedendo la stabilizzazione dei contrattisti, non rispetta il divieto di assunzione posto dall'articolo del decreto legge, che costituisce principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

La disposizione dell'articolo 12, comma 33 prevede che l'indennità di pronto intervento spettante al personale previamente individuato dal direttore centrale della protezione civile e immediatamente disponibile per il servizio di pronto intervento sia rideterminata in novanta euro mensili lordi da corrispondere per dodici mensilità, a decorrere dal primo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge. La norma è stata dichiarata illegittima dalla Corte in quanto viola la norma interposta dell'articolo 9, comma 1, del decreto legge 78/2010, che prevede che il trattamento economico dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, non può superare, per gli anni 2011, 2012 e 2013, il trattamento previsto nell'anno 2010. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale il legislatore statale può, con una normativa di principio, stabilire un limite complessivo alla spesa delle Regioni e degli enti locali, purché lasci agli stessi enti ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. L'articolo 9 del d.l. pone, quindi, un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica e la sua violazione da parte della norma in esame determina l'illegittimità della stessa per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

L'articolo 12, comma 26, è stato dichiarato illegittimo per violazione degli articoli 3 e 97 Cost. La disposizione censurata prevede l'inquadramento "ex lege" del personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali a tempo determinato, nel ruolo unico dei dirigenti regionali con contratto a tempo indeterminato.

La Corte, in numerose pronunce, ha statuito come il principio del pubblico concorso possa essere derogato solo quando le deroghe stesse siano funzionali al buon andamento dell'amministrazione e quando ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle. Il pubblico concorso è lo strumento a cui ricorrere non solo per l'assunzione di soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche per il nuovo inquadramento di personale già in servizio. La norma dichiarata illegittima ha operato in una logica di riserva assoluta di posti, avendo individuato i soggetti, cui affidare l'incarico dirigenziale, in base a procedure selettive prive delle caratteristiche e delle garanzie del concorso pubblico.

SENTENZA N. 217

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Franco	GALLO	Giudice
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”

- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”
- Aldo	CAROSI	”
- Marta	CARTABIA	”
- Sergio	MATTARELLA	”
- Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 55, 70, 85, 88, 91 e 106, 7, comma 51, 10, commi 25, 85 e 86, 12, commi 26, 28, 32, 33 e 38, e 13, comma 25 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell’articolo 34 della legge regionale n. 21/2007) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-27 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 31 ottobre 2011 ed iscritto al n. 128 del registro ricorsi 2011.

Visto l’atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell’udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l’avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha denunciato numerose disposizioni della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell’articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007) e, segnatamente, gli articoli 2, commi 55, 70, 85, 88, 91 e 106; 7, comma 51; 10, commi 25, 85 e 86; 12, commi 26, 28, 32, 33 e 38; 13, comma 25.

2. In riferimento a talune questioni si deve, preliminarmente, dichiarare cessata la materia del contendere, giacché esse vertono su disposizioni che, successivamente alla proposizione del ricorso, sono state oggetto di abrogazione senza aver trovato *medio tempore* applicazione, così da potersi ritenere che l’abrogazione stessa sia pienamente soddisfattiva delle pretese del ricorrente.

2.1. Ciò riguarda in particolare: a) l’articolo 2, comma 88, abrogato dall’art. 14, comma 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 27 febbraio 2012, n. 2 (Norme in materia di agevolazione dell’accesso al credito delle imprese); b) i commi 85 e 86 dell’art. 10, abrogati dall’art. 13, comma 70, lettera b), della legge regionale 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2012); c) l’art. 12, comma 38, abrogato dall’art. 12, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale).

2.2. Anche sulla questione relativa all’art. 2, comma 55 – che prevede la concessione di un contributo alla società Udine e Gorizia Fiere S.p.a. a sollievo degli oneri necessari per la

realizzazione di progetti espositivi da realizzarsi presso i quartieri fieristici di Udine e Gorizia – va dichiarata cessata la materia del contendere. Infatti, l’art. 3, comma 24, della legge regionale n. 18 del 2011 ha integrato la anzidetta disposizione – che nella sua originaria formulazione non ha avuto applicazione – in modo soddisfacente per le pretese del ricorrente, in ragione della sopravvenuta specificazione che il contributo straordinario viene concesso a “titolo di aiuto *de minimis*”, in base al Regolamento CE *de minimis* n. 1998/2006 della Commissione delle Comunità europee del 15 dicembre 2006, con ciò escludendo la soggezione del predetto tipo di aiuto all’obbligo di notificazione *ex art.* 108 TFUE e rendendo la misura non già macroeconomica, ma suscettibile di essere ascritta alla competenza regionale in quanto sintonizzata sulla realtà produttiva territoriale (sentenza n. 14 del 2004).

2.3. È altresì cessata la materia del contendere in relazione alla questione sull’art. 12, comma 32.

La disposizione censurata aggiunge i commi 53-*bis*, 53-*ter*, 53-*quater*, 53-*quinqüies* e 53-*sexies* nel corpo dell’art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – Legge finanziaria 2011). Tali commi, ad eccezione del comma 53-*quinqüies*, sono stati abrogati dall’art. 15, comma 12, lettera c), della legge regionale n. 18 del 2011, senza aver trovato nel frattempo applicazione.

Quanto al comma 53-*quinqüies*, esso è stato oggetto di modificazioni, prima ancora di aver avuto applicazione, ad opera dello stesso art. 15, comma 12, lettera c), citato, il quale ha espunto dalla formulazione originaria la previsione dell’utilizzo dei risparmi di spesa, ottenuti in ragione dell’applicazione dei commi precedenti (ora abrogati), in funzione di risorse per la contrattazione collettiva integrativa. Sicché, la norma attualmente in vigore può interpretarsi soltanto come programmatica, senza intaccare le prerogative della contrattazione collettiva di comparto, né determinando alcuna disparità di trattamento tra dipendenti regionali, così da soddisfare le pretese fatte valere dal ricorrente, il quale lamentava la violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

3. Un altro gruppo di questioni ha ad oggetto disposizioni che sono state denunciate per lesione dell’art. 117, primo comma, Cost., in quanto eccederebbero la competenza regionale e si porrebbero in contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

3.1. Giova rammentare, prima di affrontarne lo scrutinio, che, in tema di aiuti di Stato (artt. 107 e 108 TFUE, già articoli 87 e 88 TCE) – come posto in rilievo dalla giurisprudenza costituzionale (tra le altre, sent. n. 85 del 1999), in linea con quella comunitaria (tra le altre, Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03) – sono vietati gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza e che incidano sugli scambi tra Stati membri; tuttavia, sul presupposto che non tutti gli aiuti hanno un impatto sensibile sugli scambi e sulla concorrenza tra Stati membri, per gli aiuti di importo poco elevato, generalmente accordati alle piccole e medie imprese e che sono per lo più gestiti da enti locali o regionali, nella disciplina attuativa del trattato, è stata introdotta una regola, detta *de minimis*, che fissa una cifra assoluta al di sotto della quale, in ossequio a un’esigenza di semplificazione amministrativa a vantaggio tanto degli Stati membri quanto dell’apparato organizzativo della Commissione e delle stesse imprese, l’aiuto non è più soggetto all’obbligo della comunicazione.

3.2. Ciò premesso, le questioni sugli artt. 2, commi 70, 85 e 91, non sono fondate.

3.2.1. Quanto all’art. 2, comma 70, la censura non considera, infatti, che la stessa disposizione impugnata pone la “clausola di salvezza” della concessione dei contributi “nell’osservanza delle

condizioni e dei limiti della normativa comunitaria”, rinviando ad un apposito regolamento regionale la relativa concretizzazione. Sicché, il denunciato comma 70 non vulnera il diritto sovranazionale invocato (oltretutto in modo generico) dal ricorrente, il quale, semmai, dovrà spostare la propria attenzione in ordine alla legittimità del regolamento attuativo della disposizione di legge regionale impugnata.

3.2.2. Analogamente è da ritenersi in riferimento al comma 85 dell’art. 2, posto che il successivo comma 86, non denunciato dal ricorrente, rinvia anch’esso ad apposito regolamento la fissazione di “criteri” e “modalità” per la “concessione dei contributi di cui al comma 85”, precisando che ciò deve avvenire “nel rispetto della normativa comunitaria concernente gli aiuti di Stato”.

3.2.3. Quanto al comma 91, denunciato, a sua volta, in relazione all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per asserita invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, rileva, in contrario, che il successivo comma 92 chiarisce che i finanziamenti sono destinati ad operare in regime di aiuti *de minimis*, (art. 1, commi 1 e 2, Reg. CE n. 1998/2006), il che sottrae l’aiuto in esame all’obbligo di comunicazione, con la conseguenza che la misura si presenta, in questa prospettiva, non già macroeconomica, ma suscettibile di essere ascritta alla competenza regionale in quanto sintonizzata sulla realtà produttiva territoriale (ancora sentenza n. 14 del 2004).

3.3. È fondata invece la questione relativa all’art. 2, comma 106, il quale prevede la concessione di un contributo al Consorzio per lo sviluppo Industriale della zona dell’Aussa Corno a sollievo degli oneri sostenuti per l’esercizio della facoltà di riacquisto della proprietà di aree cedute.

La disposizione denunciata viola l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai vincoli comunitari e internazionali, in quanto introduce un aiuto “sino alla concorrenza di 2 milioni di euro”, ben oltre quindi la soglia *de minimis* (come stabilita dal già citato Regolamento CE n. 1998/2006), ad una impresa individualizzata, dunque con l’obbligo, non rispettato, della comunicazione *ex art. 108 TFUE*.

4. Un’ulteriore serie di questioni evoca la lesione del parametro dell’art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo del mancato rispetto dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica.

4.1. È impugnato, anzitutto, per questo aspetto, l’art. 7, comma 51, il quale stabilisce che per i contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia, non trovano applicazione le disposizioni recate «dall’art. 12, comma 13» (*recte*: 30) della legge regionale n. 22 del 2010 – il quale, a sua volta, prevede che «Al fine di valorizzare le professionalità interne all’amministrazione, per gli anni 2011, 2012 e 2013 la spesa annua della Regione, e degli altri enti pubblici il cui ordinamento è disciplinato dalla Regione, per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, è ridotta del 20 per cento rispetto alla media delle medesime spese riferite ai consuntivi del triennio 2007-2009» – nonché le riduzioni di spesa di cui «all’art. 12 comma 30» (*recte*: 13) della stessa legge regionale n. 22 del 2010, il quale prevede che «Ai fini del conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica di cui all’articolo 9, commi 5, 6, 7, 8 e 28 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, per le Amministrazioni di cui al comma 21 e gli enti del servizio sanitario della Regione, continuano a trovare applicazione le disposizioni di cui all’articolo 13, commi dal 14 al 23, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria 2010), «come modificato dall’articolo 8, comma 1, della presente legge».

4.1.1. Alla luce della giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011, segnatamente in riferimento all'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010), le disposizioni evocate dallo Stato come norme interposte – e cioè gli artt. 6 e 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 – effettivamente prevedono principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, diretti (art. 6) al contenimento dei costi degli apparati amministrativi e (art. 9) delle spese in materia di personale. Con i quali la norma regionale censurata si pone in contrasto, elidendo, in favore di una determinata categoria di lavoratori autonomi (a collaborazione coordinata e continuativa), la disciplina che ad essi si conformava.

Tuttavia, il denunciato comma 51 dell'art. 7 è stato abrogato dall'art. 9, comma 26, lettera *d*) della legge regionale n. 18 del 2011, con effetto dal 1° gennaio 2012 (a mente dell'art. 20 della stessa legge regionale n. 18 del 2011). Di qui, la piena riespansione della disciplina generale, rispettosa dei principi fondamentali statali, in luogo di quella derogatoria in favore della menzionata categoria di lavoratori autonomi, ma soltanto dall'anno 2012.

La proposta questione è dunque fondata in riferimento al solo anno 2011, rispetto al quale deve limitarsi la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 51, denunciato, mentre va dichiarata la cessazione della materia del contendere a decorrere dal 2012.

4.2 Anche l'art. 10, comma 25 – il quale prevede che ai fini dell'applicazione delle deroghe al regime assunzionale di cui al comma 29 dell'art. 12 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – Legge finanziaria 2009), per il calcolo del rapporto fra dipendenti in servizio e popolazione residente di cui alla lettera *b*), non vengano conteggiati i dipendenti collocati in aspettativa retribuita per almeno sei mesi continuativi nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento – altererebbe, secondo il ricorrente, «il corretto modo di determinare il rapporto spesa corrente/spesa per il personale che rileva ai fini dell'osservanza delle norme statali che, in funzione del coordinamento della finanza pubblica, hanno fissato limiti alle assunzioni e alla spesa complessiva per il personale» (art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione finanziaria”, modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 e oggetto di successive modificazioni).

4.2.1. La questione è fondata.

All'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 (e successive modificazioni) questa Corte ha già riconosciuto (da ultimo con la sentenza n. 148 del 2012, che richiama la precedente sentenza n. 108 del 2011) la natura di principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto norma che incide sulla spesa per il personale, la quale, «per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente». In particolare, la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica va ascritta alla norma che pone il divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi tipo per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento (elevato al 50 per cento successivamente alla proposizione del ricorso) delle spese correnti. Siffatta conclusione va estesa anche alla norma che limita la possibilità di assunzioni per i restanti enti, la quale obbedisce alla medesima *ratio* di contenimento della spesa pubblica per il personale. Valgono per la stessa, quindi, le considerazioni svolte nella sentenza n. 108 del 2011 in relazione al divieto di nuove assunzioni per gli enti che abbiano superato il limite del 40 per cento di cui sopra.

Ciò posto, l'impugnato articolo 10, comma 25, – nell'eccettuare i dipendenti in aspettativa retribuita dal calcolo che porta all'applicazione delle deroghe al regime delle assunzioni di cui all'art. 12, comma 29, della legge regionale n. 17 del 2008, in funzione del concorso delle autonomie locali al rispetto del patto di stabilità – contrasta con i parametri evocati dal ricorrente, giacché, una volta determinatasi l'assunzione in deroga, la spesa per il personale viene ad aumentare, anche in ragione dell'assunzione operata, rimanendo appunto intatta quella per i dipendenti in aspettativa retribuita. Dal ché la sua declaratoria di illegittimità costituzionale.

4.3. È denunciato, poi, l'art. 12, comma 28, il quale estende il disposto dell'art. 13, comma 18, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 24 del 2009 (concernente i processi di stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato) al personale che ha stipulato il contratto di lavoro a termine alla data del 31 dicembre 2008, purché in servizio alla data di entrata in vigore della legge in esame.

Oltre alla prospettata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sulla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, giacché «non si fa cenno alla necessità di assicurare il rispetto della disciplina statale di principio sul contenimento della spesa di personale» (e cioè il già citato art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 e successive modificazioni), si deduce anche la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato, giacché risulterebbe vulnerato l'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e successive modificazioni ed integrazioni, in base al quale le assunzioni a tempo determinato possono avvenire esclusivamente per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali e non come normale programmazione delle assunzioni.

4.3.1. La questione è fondata.

4.3.2. Preliminarmente, occorre ricostruire, seppur in sintesi, il quadro normativo implicato.

L'art. 13, comma 14, della legge regionale n. 24 del 2009 dispone che, nel rispetto del patto di stabilità e di contenimento della spesa per il personale, le assunzioni nel comparto unico del pubblico impiego regionale avvengano, anzitutto, con contratto a tempo indeterminato per la copertura di carenze di organico, mediante procedure di mobilità all'interno del comparto medesimo. Ove queste abbiano esito negativo, il successivo comma 15 demanda alle amministrazioni di verificare la convenienza di ricorrere ad appalti di servizi o incarichi professionali in luogo delle assunzioni a tempo indeterminato o determinato. Solo in caso di esito negativo di siffatta verifica, si procede, come dispone il successivo comma 16, all'assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato e il ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa può avvenire nel limite di un contingente di personale la cui spesa annua onnicomprensiva non superi il 20 per cento di quella relativa alle cessazioni di personale a tempo indeterminato avvenute nel corso dell'esercizio precedente e non già riutilizzata nel corso dell'esercizio stesso; un limite che può derogarsi in talune specifiche ed espresse ipotesi.

Ed il successivo comma 18 stabilisce che: «Per le finalità di cui al comma 16, è facoltà delle singole amministrazioni riservare sino al 50 per cento delle risorse disponibili di cui al comma medesimo per processi di stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato. A tale fine trova applicazione la disciplina di cui all'articolo 12, comma 19, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21); la disciplina medesima trova applicazione anche con riferimento al personale in servizio, presso le amministrazioni, con contratto

di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2008 purché sia in servizio anche alla data di entrata in vigore della presente legge».

Al comma 18 anzidetto fa, appunto, riferimento la disposizione denunciata, che lo rende applicabile «anche nei confronti del personale che ha stipulato il contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2008 purché sia in servizio anche alla data di entrata in vigore della presente legge».

Essa, quindi, estende al contratto a termine stipulato entro il 31 dicembre 2008, a condizione che si trovi in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 11 del 2011, la riserva del 50 per cento di risorse disponibili per la stabilizzazione.

4.3.3. In base all'evidenziato contesto normativo, risulta pertinente l'evocato parametro interposto di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede l'assunzione a tempo indeterminato per soddisfare il fabbisogno ordinario di personale della pubblica amministrazione, e consente l'assunzione a termine esclusivamente in presenza e in risposta "ad esigenze temporanee ed eccezionali". Invero, la norma impugnata perpetua una modalità di assunzione del personale per porre rimedio alle carenze di organico – e, dunque, a situazione normalmente prevedibile – che fa del contratto a termine un modulo ordinario di assunzione del personale della pubblica amministrazione e non già forma contrattuale riservata, per l'appunto, ad esigenze eccezionali e straordinarie.

Il fatto, poi, che l'art. 12, comma 28, in esame, si fondi sulla più ampia disciplina pregressa e non impugnata dal Governo non è di ostacolo alla sua invalidazione, giacché, di per sé, la norma denunciata costituisce ipotesi non già attuativa, ma singolare ed estensiva della regolamentazione precedente, che rimarrebbe ferma.

Inoltre, è violato anche l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 e successive modificazioni, poiché il divieto di assunzione stabilito in tale disposizione, dalla già riconosciuta natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, viene aggirato con la stabilizzazione dei contrattisti.

Da qui, la declaratoria di illegittimità costituzionale del censurato art. 12, comma 28.

4.4. Viene, altresì, impugnata la disposizione di cui all'art. 12, comma 33, la quale stabilisce che l'indennità di pronto intervento di cui all'articolo 4, lettera e), del Contratto integrativo di ente 1998-2001, del personale regionale, area non dirigenziale, documento stralcio sottoscritto in data 15 maggio 2003, spettante al personale previamente individuato dal direttore centrale della protezione civile e immediatamente disponibile per il servizio di pronto intervento, è rideterminata, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore della legge, in 90 euro mensili lordi da corrispondere per 12 mensilità, con imputazione al Fondo regionale per la protezione civile di cui all'articolo 33 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 dicembre 1986, n. 64 (Organizzazione delle strutture ed interventi di competenza regionale in materia di protezione civile).

La prospettata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. si incentra sull'evocazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica desumibili dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, secondo cui per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, non può superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati.

4.4.1. La questione è fondata.

4.4.2. Come già posto in luce dalla sentenza n. 139 del 2012, il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 182 del 2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009).

Inoltre, con la successiva sentenza n. 148 del 2012, si è evidenziato come la giurisprudenza di questa Corte abbia riconosciuto la natura di principi fondamentali, – nella materia, di competenza legislativa concorrente, del coordinamento della finanza pubblica – alle norme statali che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010).

Ed ancora si è ricordato come – nel definire una questione introdotta da un ricorso statale avverso una legge regionale (sentenza n. 108 del 2011) – questa Corte abbia affermato che le norme di cui all'art. 1, commi 557 e 557-bis, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), nonché quelle di cui all'art. 76, commi 6 e 7, del d.l. n. 112 del 2008, essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi». La citata conclusione trova il suo presupposto nella considerazione che «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

4.4.3. Ciò premesso, il parametro interposto (art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010) così stabilisce: «Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità,

malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14».

La norma è dunque da ricondurre nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, posto che essa riguarda il trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, con l'effetto finale di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale in misura non superiore al trattamento economico ordinario, nell'anno 2010, così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale.

Ne deriva l'illegittimità costituzionale della denunciata disposizione di cui all'art. 12, comma 33, la quale, in contrasto con la anzidetta norma statale interposta, ridetermina una indennità a decorrere dal primo giorno del mese successivo all'entrata in vigore della legge regionale n. 11 del 2011.

5. Ulteriore e diversa questione investe la disposizione dell'art. 12, comma 26, la quale stabilisce che «il personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali a tempo determinato di cui all'articolo 10 commi 6, 7, 8 e 9 della legge regionale 23 luglio 2009, n. 12 (Assestamento del Bilancio 2009) sia inquadrato nel ruolo unico dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato».

Si prospetta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in riferimento al principio di uguaglianza, imparzialità e buon andamento, nonché alla regola del concorso pubblico per l'assunzione nella pubblica amministrazione, giacché essa darebbe luogo ad «assunzioni totalmente riservate, in palese contrasto con le disposizioni in materia di accesso ai pubblici uffici, anche alla luce della costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale “l'area delle eccezioni” alla regola del pubblico concorso deve essere “delimitata in modo rigoroso”» e può legittimare deroghe «solo in presenza di “peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico” idonee a giustificarle».

5.1. In sintesi, la difesa regionale sostiene, con ampie ed articolate argomentazioni, che il censurato art. 12, comma 26, frutto di una recente evoluzione dell'assetto del Servizio Sanitario della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, rappresenta una legittima e giustificata deroga al principio del pubblico concorso, giacché essa ha tenuto conto della particolare situazione della Direzione centrale salute, delle “particolari competenze richieste per quegli incarichi e della specializzazione ed esperienza possedute dai due soggetti in questione”. Si osserva, infatti, che l'inquadramento riguardava appositamente le «due persone alle quali erano stati conferiti gli incarichi dirigenziali» mediante procedura comparativa pubblica, attuata tramite «previa valutazione di *curricula* professionali operata da una commissione di tre componenti presieduta dal direttore centrale», che nomina gli altri componenti.

5.2. La questione è fondata.

5.2.1. Più volte questa Corte (tra le tante, si vedano le più recenti sentenze n. 90, n. 62, n. 51, n. 30 del 2012 e n. 299 del 2011) ha posto in rilievo che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost., deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle; con la conseguenza che va esclusa la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, dovendosi riconoscere al concorso pubblico un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati dall'origine mediante concorso, in rapporti di ruolo. Inoltre, pur non essendo il principio del

pubblico concorso incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, comunque, esso non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno. Sicché, si è ritenuta insufficiente a giustificare la deroga la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, come pure la personale aspettativa degli aspiranti ad una misura di stabilizzazione.

5.2.2. Ciò chiarito, la norma impugnata viola il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso posto dall'art. 97 Cost., giacché essa ha comunque operato in una logica di riserva assoluta di posti, provvedendo a recepire – come affermato dalla stessa Regione – gli esiti di procedure selettive, prive dei connotati e delle garanzie del concorso pubblico, preordinate alla successiva assunzione *nominatim* di dirigenti, dovendosi quindi escludere che la eccezionalità dell'assunzione, dalla stessa norma espressamente prevista, sia conforme al buon andamento della pubblica amministrazione, cui è presidio anche il principio innanzi richiamato.

6.Va, infine, scrutinato il denunciato art. 13, comma 25, il quale modifica la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 15 ottobre 2009, n. 17 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale), recando norme (artt. 4, 4-*bis* e 4-*ter*) in materia di sdemanializzazione di beni del demanio idrico regionale, previo accertamento di cessata funzionalità idraulica, con acquisizione degli stessi al patrimonio disponibile della Regione e consentendone l'alienazione a soggetti privati.

La disposizione censurata contrasterebbe, secondo il ricorrente, con l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., posto che, da un lato, violerebbe la vigente normativa statale in tema di demanio asservito alla funzionalità del servizio idrico integrato, recata dall'art. 143 del decreto legislativo n. 152 del 2006; dall'altro, non rispetterebbe le regole comunitarie e nazionali sulle procedure a evidenza pubblica.

6.1. La questione, per una parte, non è fondata, nei sensi di cui in motivazione; per l'altra parte, risulta invece suscettibile di formare oggetto di una declaratoria di cessazione della materia del contendere.

6.2. Non sussiste, infatti, per il primo profilo, la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché la disposta sdemanializzazione attiene esclusivamente ai beni del demanio idrico regionale indicati dall'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2009 – e, dunque, a «i fiumi (...) i torrenti, le rogge, i fossati, i laghi, gli alvei e le relative pertinenze, e le opere idrauliche trasferiti alla Regione ai sensi del decreto legislativo n. 265 del 2001» – i quali abbiano perduto la propria funzionalità specifica in quanto tali. In siffatto circoscritto ambito opera, dunque, l'art. 4 della citata legge regionale n. 17 del 2009, introdotto dalla norma denunciata, potendo per ciò solo configurarsi come legge abilitata ad incidere sul demanio idrico regionale ai sensi dell'art. 823 cod. civ., in linea con quanto la stessa norma interposta dell'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006 impone.

6.3. In riferimento poi alla censura che evoca la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., va osservato che la disposizione denunciata è stata modificata dall'art. 16, comma 16, della legge regionale n. 18 del 2011, con l'esclusione della possibilità di cessione ordinaria in forma diretta dei beni sdemanializzati, già prevista dalla formulazione degli artt. 4-*bis* e 4-*ter* della legge regionale n. 17 del 2009, siccome novellati dal denunciato art. 13, comma 25.

Attualmente, dunque, il citato art. 4-*bis* prevede, al comma 1, che «I beni sdemanializzati sono alienati mediante procedura di evidenza pubblica, ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 57

del 1971, salvo quanto previsto dall'articolo 5 della legge regionale medesima». L'art. 5 da ultimo citato non spiega però alcuna incidenza al riguardo, posto che tratta del trasferimento di proprietà, a titolo gratuito, ai Consorzi di bonifica territorialmente competenti dei caselli idraulici e le relative pertinenze e accessori posti a servizio dei beni del demanio idrico regionale gestiti dai Consorzi medesimi per le proprie finalità istituzionali.

E, non essendovi contestazioni sul fatto che la disposizione non ha avuto applicazione nella sua formulazione antecedente a tale modifica, ne consegue la cessazione della materia del contendere in relazione a tale profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 106; 10, comma 25; 12, commi 26, 28 e 33, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 51, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, in riferimento agli effetti da esso prodotti per il solo anno 2011;

3) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 55 e 88; 10, commi 85 e 86; 12, commi 32 e 38, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011;

4) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 51, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, a decorrere dal 1° gennaio 2012, quale data della sua abrogazione;

5) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 25, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 70 e 85, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

7) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 91, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe;

8) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 25, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 settembre 2012.

Sentenza del 19 settembre 2012, n. 219		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrenti	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Molise	
Materie	Tutela della concorrenza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.3, legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1 (Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise)).	illegittimità costituzionale	art.117,secondo comma, lettera e) Cost.
Sintesi		
<p>La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Molise n. 29 del 2011, nella parte in cui prevede che i maestri di sci "...sono tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola sci".</p> <p>La disposizione in esame ha sostituito l'articolo 5 della l.r. 1/1996 e nella parte impugnata è identica a quella previgente; occorre preliminarmente osservare che il fatto che la disposizione impugnata riproduca il testo della disposizione sostituita non impedisce, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, l'impugnazione della successiva legge, che novando la fonte, ripropone la medesima disciplina.</p> <p>La disciplina prevista dall'art. 3, imponendo ai maestri di sci delle tariffe minime, riduce la scelta tra le offerte esistenti sul mercato ed introduce barriere all'accesso e al libero svolgimento dell'attività professionale, invadendo così l'ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza".</p>		

SENTENZA N. 219

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Alfonso	QUARANTA	Presidente
-Franco	GALLO	Giudice
-Luigi	MAZZELLA	“
-Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
-Paolo Maria	NAPOLITANO	“
-Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“
- Paolo	GROSSI	“

- Giorgio	LATTANZI	“
- Aldo	CAROSI	“
- Marta	CARTABIA	“
-Sergio	MATTARELLA	“
-Mario Rosario	MORELLI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1 (Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-10 novembre 2011, depositato in cancelleria il 15 novembre 2011 ed iscritto al n. 132 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(Omissis)

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale dell'articolo 3 della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1 (Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise)», che sostituisce l'articolo 5 della legge reg. Molise n. 1 del 1996, nella parte in cui prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci ed a rispettare gli altri adempimenti relativi alla tutela della professione, deducendo la violazione dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, obbligando ad applicare determinate tariffe, limiterebbe la possibilità di scegliere tra offerte diversificate ed imporrebbe restrizioni all'esercizio della professione, in violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario – al cui rispetto è tenuta la potestà legislativa regionale in virtù dell'art. 117, primo comma, Cost. – recati dagli artt. 56 e 57 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dalle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE e del 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE in relazione alla libera prestazione di servizi. Per le medesime ragioni, inoltre, essa invaderebbe l'ambito competenziale statale relativo alla «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La norma censurata, infine, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., incidendo sulla libera determinazione del compenso nel contratto di prestazione d'opera professionale, attratto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

2. La questione è fondata.

2.1. Innanzitutto, l'oggetto del giudizio deve essere limitato alla parte della disposizione che prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle

della locale scuola di sci. Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, pur concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intero art. 3 della legge regionale molisana n. 29 del 2011, incentra le censure sulla disposizione che obbliga i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome al rispetto delle tariffe praticate nella Regione Molise.

Parimenti, con riferimento alla soggezione all'obbligo di «ulteriori adempimenti relativi alla tutela della professione» – a prescindere dal rilievo che non sono precisati quali sarebbero, in concreto, gli adempimenti cui la norma rinvia e che si ritengono lesivi dell'evocato parametro – , non vengono dedotte, al riguardo, censure specifiche.

2.2. Inoltre, non osta all'esame del merito della questione il fatto che, nella parte impugnata, la disposizione sia identica a quella previgente, già collocata nel comma 6 dell'art. 5 della legge reg. Molise n. 1 del 1996. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, l'«esistenza di una disciplina contenuta in un precedente testo normativo non impedisce l'impugnazione in via principale di una successiva legge che, novando la fonte, riproduca la medesima disciplina» (sentenza n. 9 del 2010). Peraltro, «nessuna forma di acquiescenza riguardo ad altre successive norme, infatti, è dato riscontrare nel nostro ordinamento nella mancata impugnazione di una disposizione di legge pur avente il medesimo contenuto dell'altra sopravvenuta» (da ultimo, sentenza n. 187 del 2011).

2.3. Nel merito, assume carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, l'esame della violazione del riparto interno, tra Stato e Regioni, delle competenze legislative, rispetto alle censure che denunciano la violazione degli obblighi imposti dall'ordinamento comunitario (sentenze n. 67 del 2010 e n. 368 del 2008).

Questa Corte ha ritenuto, con la sentenza n. 443 del 2007, che l'abrogazione delle disposizioni che prevedono l'obbligatorietà di tariffe fisse tende a «stimolare una maggiore concorrenzialità nell'ambito delle attività libero-professionali e intellettuali, offrendo all'utente una più ampia possibilità di scelta tra le diverse offerte, maggiormente differenziate tra loro (...). Essa, pertanto, attiene alla materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.».

Nel caso in esame, per converso, la disposizione regionale impone ai maestri di sci provenienti da altre Regioni o Province autonome tariffe minime, riducendo, in tale modo, la scelta tra le offerte esistenti sul mercato ed introducendo barriere all'accesso ed alla libera esplicazione dell'attività professionale. Essa, dunque, ostacola la competitività tra gli operatori, invadendo, secondo quanto stabilito dal citato precedente, l'ambito della potestà legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Molise n. 29 del 2011, che sostituisce l'art. 5 della legge reg. Molise n. 1 del 1996, nella parte in cui prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci.

3. Le ulteriori censure restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 29, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 1 (Disciplina della professione di maestro di sci nella Regione Molise)», che sostituisce l'articolo 5 della legge reg. Molise n. 1 del 1996, nella parte in cui prevede che i maestri di sci iscritti negli albi professionali di altre Regioni e delle Province autonome siano tenuti a praticare le tariffe determinate dalla Giunta regionale e comunque non inferiori a quelle della locale scuola di sci.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 settembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 settembre 2012

Sentenza del 4 ottobre 2012, n. 221		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Toscana	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materie	Tutela del lavoro Ordinamento civile	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 8, commi 1, 2 e 2 bis, decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 “nella parte in cui prevede la realizzazione di specifiche intese a livello aziendale e/o territoriale che possono operare in deroga alle leggi statali e regionali nonché ai contratti collettivi nazionali”	non fondatezza della questione	artt. 39, 117, terzo comma e 118 Cost. principio di leale collaborazione
Sintesi		
<p>La Regione Toscana impugna la norma con cui il legislatore statale ha previsto che: “1. <i>I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività.</i> 2. <i>Le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento: a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento.</i> 2-bis.— <i>Fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle</i></p>		

disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 e dalle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro”.

La Regione Toscana sostiene che con tale norma il resistente, laddove “impone di considerare preminente il contratto aziendale e/o territoriale sul contratto collettivo nazionale e sulla legislazione statale e regionale”, verrebbe ad interferire in ambiti riconducibili alla potestà concorrente regionale in materia di tutela del lavoro; in considerazione delle suddette interferenze e in ottemperanza al principio di leale collaborazione il resistente avrebbe dovuto, per non incorrere nella violazione degli articoli 117, terzo comma e 118 della Costituzione, prevedere strumenti di concertazione con le Regioni, al fine di coinvolgerle nelle suddette intese. Ulteriore profilo di illegittimità della norma impugnata la Regione Toscana lo individua con riferimento alla mancata attuazione da parte del resistente dell’articolo 39 della Costituzione, poiché da essa conseguirebbe l’impossibilità di un’ efficacia generale, e tanto più derogatoria, dei suddetti contratti collettivi di lavoro e/o delle specifiche intese, e una conseguente trasformazione degli stessi in una fonte *extra ordinem*.

La Corte Costituzionale, con la sentenza in esame, dichiara non fondata la questione e precisa che le specifiche intese di cui al comma 1 della norma impugnata non hanno, come afferma la ricorrente, un ambito illimitato, ma possono riguardare solo l’elenco di materie indicate al comma 2 della stessa norma, elenco da ritenersi tassativo; pertanto, l’effetto derogatorio previsto al comma 2 bis opera in relazione alle sole materie elencate, che, concernendo aspetti della disciplina sindacale e intersoggettiva del rapporto di lavoro, non possono che essere riconducibili tutti alla materia dell’ordinamento civile (ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost) e rientrare senza alcun dubbio nella competenza esclusiva dello Stato (tra le più recenti: sentenze n. 51 del 2012 e n. 69 del 2011). A tal proposito la Corte riepiloga le singole materie che ai sensi del comma 2 della norma impugnata possono essere oggetto delle “specifiche intese” e ricorda le precedenti pronunce in cui ha espressamente ricompreso tali materie tra quelle spettanti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; in particolare precisa che rientrano, nell’ambito della materia dell’ ordinamento civile di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera l), i seguenti ambiti ; Cost.: la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, in quanto si realizzano mediante la stipulazione di contratti di diritto privato (sent. nn. 51 del 2012 e 69 del 2011); la disciplina relativa alla trasformazione dei contratti di lavoro (per esempio da tempo determinato a tempo indeterminato), poiché si viene ad incidere sull’orario regolato dalla contrattazione collettiva (sent. nn. 108 del 2011 e 324 del 2010); la disciplina delle mansioni del lavoratore e dell’inquadramento del personale (sent. n. 68 del 2011); la norma che regola gli impianti audiovisivi in quanto rientrante nell’ambito del diritto sindacale. Definito il contenuto della norma impugnata, la Corte precisa che è su di esso che bisogna basarsi per stabilire il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, in quanto non rilevano a tal fine “le finalità” che il legislatore si propone di perseguire. Ricordando quanto affermato in una precedente sentenza, la Corte conclude affermando che “una differenziazione tra l’oggetto della norma e le finalità perseguite dalla stessa si impone ancora di più “quando venga in rilievo una materia, quale quella della tutela del lavoro, la cui stessa denominazione include il concetto di fine, e che per ciò solo sarebbe in grado di riferirsi a qualsiasi disciplina avente ad oggetto il lavoro”.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	”
-	Gaetano	SILVESTRI	”
-	Sabino	CASSESE	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”
-	Giorgio	LATTANZI	”
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Sergio	MATTARELLA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 8, commi 1, 2 e 2-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 14-18 novembre 2011, depositato in cancelleria il 17 novembre 2011 ed iscritto al n. 133 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— La Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 39, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dell'articolo 8, commi 1, 2 e 2-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, «nella parte in cui prevede la realizzazione di specifiche intese a livello aziendale e/o territoriale che possono operare in deroga alle leggi statali e regionali nonché ai contratti collettivi nazionali».

Ad avviso della ricorrente, la norma censurata violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo della competenza concorrente regionale in materia di tutela del lavoro. Infatti essa, nella parte in cui prevede la realizzazione di tali intese – con finalità, tra l'altro, di promozione della maggiore occupazione, di partecipazione dei lavoratori, di gestione delle crisi aziendali e occupazionali, di investimenti, anche relativi alla introduzione di nuove tecnologie e di avvio di nuove attività – concernenti aspetti oggetto delle azioni di politica attiva del lavoro, anche in deroga di disposizioni di legge, statali e regionali, nonché ai contratti collettivi nazionali, sarebbe invasiva della detta competenza regionale concorrente, interferendo con le disposizioni già adottate dalla Regione in materia di lavoro.

Inoltre, la norma impugnata violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto, pur in presenza di una normativa che realizzerebbe molteplici interferenze con le competenze regionali, non risulterebbero previsti strumenti di concertazione con le Regioni, rimaste estranee alle intese disciplinate dalla norma indicata, specialmente considerando che si tratterebbe di intese derogatorie di disposizioni di legge, incluse quelle regionali.

Infine, sarebbe violato l'art. 39 Cost. – con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo della competenza concorrente regionale in materia di tutela del lavoro – in quanto, data la mancata attuazione dello stesso art. 39 (alla stregua del quale il contratto collettivo di lavoro può assumere efficacia generale soltanto se il sindacato sia registrato), i contratti collettivi di lavoro e/o le specifiche intese, sottoscritti a livello aziendale o territoriale, non potrebbero assumere efficacia generale, né tanto meno derogatoria, rispetto a norme di legge anche regionali, con conseguente trasformazione degli stessi in una fonte *extra ordinem*.

2.— Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni proposte dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe, vengono all'esame della Corte le censure mosse dalla ricorrente all'art. 8, commi 1, 2, 2-bis, del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n.148 del 2011.

Detta norma, sotto la rubrica «Sostegno alla contrattazione collettiva di prossimità», così dispone:

«1.— I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività.

2.— Le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento:

- a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie;
- b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale;
- c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro;
- d) alla disciplina dell'orario di lavoro;
- e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti

di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento.

2-bis.— Fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 e dalle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro».

3.— Le censure mosse dalla ricorrente alla norma ora trascritta non sono fondate.

La Regione Toscana muove dal presupposto che detta norma – il cui novum riguarderebbe la possibilità che i contratti collettivi di lavoro, sottoscritti a livello aziendale e/o territoriale realizzino specifiche intese, aventi ad oggetto, tra l'altro, azioni preordinate alla maggiore occupazione, alla adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività (comma 1) – potendo derogare alle disposizioni di legge, anche regionali, sarebbero in grado di vanificare la legislazione regionale emanata in materia di tutela del lavoro.

Inoltre, pur a fronte di una normativa che presenterebbe molteplici interferenze con le competenze regionali, non risulterebbero previsti strumenti di concertazione con le Regioni, destinate a rimanere estranee alle intese disciplinate dalla disposizione impugnata, benché si tratti d'intese idonee a derogare alle disposizioni di legge, incluse quelle regionali.

Questa tesi non può essere condivisa.

Va premesso che, come emerge dal dettato della norma de qua, le «specifiche intese» previste dal comma 1, «finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività», non hanno un ambito illimitato, ma possono riguardare soltanto «la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione», con riferimento: a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per i casi di licenziamento discriminatorio menzionati in modo espresso dalla norma stessa (comma 2).

Contrariamente a quanto ritiene la ricorrente, il suddetto elenco ha carattere tassativo, come si desume sia dall'espressione utilizzata dal legislatore («con riferimento» alle specifiche materie indicate), sia – ed ancor più chiaramente – dal dettato dell'art. 8, comma 2-bis, alla stregua del quale «le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro».

Ciò significa che l'effetto derogatorio previsto dal citato comma 2-bis opera in relazione alle materie richiamate dal comma 2 e non ad altre. Inoltre, trattandosi di norma avente carattere

chiaramente eccezionale, non si applica oltre i casi e i tempi in essa considerati (art. 14 disposizioni sulla legge in generale).

Fermo quanto precede, si deve ancora notare che l'identificazione della materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost. in ordine al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni (unico profilo rilevante in questa sede), deve essere effettuata avuto riguardo all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi (ex plurimis: sentenze n. 300 del 2011, nn. 326 e 235 del 2010, n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007). In particolare, la disciplina normativa in esame deve essere considerata per ciò che essa dispone e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore (sentenze n. 411 del 2006 e n. 50 del 2005).

Orbene, le materie indicate dall'art. 8, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011, poi convertito, concernono aspetti della disciplina sindacale e intersoggettiva del rapporto di lavoro, riconducibili tutti alla materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In particolare, la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso – inclusa la regolamentazione delle collaborazioni coordinate e continuative a progetto e delle partite IVA, nonché delle vicende del rapporto inerenti alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto stesso, fatta eccezione per i licenziamenti discriminatori – si realizzano mediante la stipulazione di contratti di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile (tra le più recenti: sentenze n. 51 del 2012 e n. 69 del 2011).

Anche la disciplina attinente alla trasformazione dei contratti di lavoro (per esempio, da tempo parziale a tempo pieno) concerne la disciplina privatistica del rapporto poiché incide sull'orario regolato dalla contrattazione collettiva e, quindi, appartiene alla materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 108 del 2011 e n. 324 del 2010); e ad analoghe conclusioni si deve giungere in ordine al regime della solidarietà negli appalti ed ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro.

La normativa sulle mansioni del lavoratore trova la sua prima fonte nell'art. 2103 del codice civile ed è, altresì, completata dalla contrattazione collettiva (resta esclusa dalla applicazione del citato art. 8 la speciale disciplina legale delle mansioni nel lavoro privatizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante: «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»). Del pari, la disciplina sull'inquadramento del personale appartiene alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 68 del 2011).

La norma che regola gli impianti audiovisivi è contenuta nell'art. 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e della attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento) ed è anch'essa ascrivibile alla materia «ordinamento civile», in quanto rientrante nell'ambito del diritto sindacale e, entro i limiti di cui al secondo comma del citato art. 4, suscettibile di deroga convenzionale previo accordo con le rappresentanze sindacali aziendali oppure, in mancanza di queste, con la commissione interna.

Come emerge dall'analisi che precede, ai sensi dell'art. 2-bis della norma censurata, le «specifiche intese» di cui al comma 1 di quest'ultima sono destinate ad operare, dunque, nell'ambito di materie rientranti tutte nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.).

Non è esatto, perciò, che esse possano incidere sulla legislazione regionale emanata in materia di tutela del lavoro, demandata alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo

comma, Cost.). Né giova il richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale una normativa che intervenga a disciplinare la materia «lavoro» debba necessariamente tenere conto dell'intreccio di materie su cui la disciplina medesima si riflette, con specifico riferimento alla competenza concorrente delle Regioni in ordine alla tutela del lavoro. Invero, tale principio è operante quando un intreccio di materie sussista.

Tuttavia, nel caso in esame si è già posto in evidenza che le materie, nelle quali la contrattazione collettiva di prossimità è destinata ad operare, appartengono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Del resto, gli stessi riferimenti compiuti dalla ricorrente ne danno conferma. Essi menzionano «la formazione esterna all'azienda, in materia di collocamento, con riguardo agli strumenti ed alle modalità d'inserimento di soggetti svantaggiati nel mondo del lavoro, in riferimento alle norme che pongono limiti quantitativi alle imprese nelle assunzioni di apprendisti ed alle funzioni di programmazione, monitoraggio e verifica nell'ambito del mercato del lavoro di rispettiva competenza etc. (sentenza n. 50/2005) e, in generale con riferimento alle politiche attive volte a favorire l'occupazione ed il lavoro».

Orbene, nessuno di questi settori è richiamato dal catalogo contenuto nel comma 2, lettere da a) ad e), della norma censurata. Alcuni di essi trovano collocazione tra le finalità che la contrattazione collettiva di prossimità deve proporsi. Si è già messo in luce, però, che le materie previste dall'art. 117 Cost. non possono essere confuse con le finalità perseguite dal legislatore (sentenza n. 411 del 2006, citata).

Come detta sentenza ha rimarcato, il criterio differenziale si impone ancora di più quando venga in rilievo una materia – quale quella della tutela del lavoro – la cui stessa denominazione include il concetto di fine, e che per ciò solo sarebbe in grado di riferirsi a qualsiasi disciplina avente ad oggetto il lavoro.

La ricorrente richiama anche la giurisprudenza di questa Corte in tema di apprendistato (sentenza n. 176 del 2010), ma il riferimento nella specie non è pertinente. Infatti, in quella pronuncia fu ravvisata la necessità di tenere conto delle specifiche interferenze sussistenti tra la formazione all'interno delle aziende (inerente al rapporto contrattuale, onde la relativa disciplina rientra nell'ordinamento civile) e la formazione pubblica, che spetta alle Regioni e alle Province autonome disciplinare. Nel caso in esame, si deve notare, in primo luogo, che la norma censurata non contiene alcun accenno all'apprendistato; e, in secondo luogo, che la ricorrente si limita ad un generico richiamo alla materia «tutela del lavoro», ma non individua alcun istituto in relazione al quale verificare la presunta interferenza, dalla ricorrente medesima postulata, ma non dimostrata.

La Regione Toscana ha dedotto anche: a) la violazione del principio di leale collaborazione, stante la mancata previsione di un adeguato coinvolgimento regionale; b) la violazione dell'art. 39 Cost., alla stregua del quale (quarto comma) il contratto collettivo di lavoro ha efficacia obbligatoria soltanto se il sindacato è registrato (il che non può avvenire per la mancata attuazione del citato precetto costituzionale). Si deve replicare: a) che il detto principio, peraltro non invocabile con riguardo all'esercizio della funzione legislativa, non può comunque trovare applicazione in un ambito rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenza n. 341 del 2009); b) che, proprio perché si verte in materia demandata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, una eventuale violazione dell'art. 39 (quarto comma) Cost., per mancato rispetto dei requisiti soggettivi e della procedura di cui al precetto costituzionale, non si risolve in una violazione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Dalle considerazioni fin qui esposte deriva che la questione di legittimità costituzionale promossa

dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe deve essere dichiarata non fondata con riferimento a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale proposte dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe,
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, commi 1, 2 e 2-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, promossa in via principale dalla Regione Toscana, in riferimento agli articoli 39, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 settembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 ottobre 2012

Sentenza del 11 ottobre 2012, n. 225		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo della Liguria	
Parti costituite	G.M. e Regione Liguria	
Materie	Governo del territorio	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5 (Disposizioni regionali in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici», come convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e modificato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004», concernenti il rilascio della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi).	Illegittimità costituzionale (al comma 1 dell'art. 4, limitatamente alle parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo»)	art. 117, terzo comma, Cost.
Sintesi		
<p>La sentenza in esame conferma l'orientamento generale della Corte costituzionale in tema di condono edilizio, la cui disciplina involge la competenza esclusiva dello Stato sotto il profilo della sanzionabilità penale e la competenza legislativa concorrente nella materia del governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.). Quest'ultima comporta la determinazione da parte dello Stato dei principi fondamentali regolatori della materia che definiscono l'ambito di discrezionalità del potere concorrente delle regioni. Rilevano al riguardo le disposizioni di principio contenute nei commi 26 e 27 dell'art. 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 “Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici”, che si sostanziano nella previsione tassativa ad opera dello Stato, rispettivamente, delle opere suscettibili di sanatoria e di quelle invece non sanabili. In relazione a queste ultime, la nuova legge sul condono stabilisce che “le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora: (...) <i>d</i>) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici” (art. 32, comma 27, lett. <i>d</i>), d.l. n. 269/2003).</p> <p>Ad avviso della Corte, tale previsione normativa fissa dei limiti alla sanatoria invalidabili da parte della legislazione regionale, che vanno ad aggiungersi a quelli già individuati dagli artt. 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, “Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie”, delimitando ulteriormente l'ambito oggettivo del condono. Il quadro normativo delineato consente alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della Regione Liguria che ammettono a sanatoria sia le opere</p>		

costruite su aree soggette a vincolo idrogeologico di carattere relativo (rilascio del titolo abilitativo edilizio subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo), sia quelle costruite posteriormente all'apposizione del vincolo medesimo, non rilevando ai fini della decisione, in base alle nuove norme sul condono, la distinzione tra inedificabilità assoluta e relativa contenuta negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985.

SENTENZA N. 225

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Alfonso	QUARANTA	Presidente
-Franco	GALLO	Giudice
-Luigi	MAZZELLA	"
-Gaetano	SILVESTRI	"
-Sabino	CASSESE	"
-Giuseppe	TESAURO	"
-Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-Giuseppe	FRIGO	"
-Alessandro	CRISCUOLO	"
-Paolo	GROSSI	"
-Giorgio	LATTANZI	"
-Aldo	CAROSI	"
-Marta	CARTABIA	"
-Sergio	MATTARELLA	"
-Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5 (Disposizioni regionali in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici», come convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e modificato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004», concernenti il rilascio della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, nel procedimento vertente tra P. P. ed altri e il Comune di Pontinvrea ed altri, con ordinanza del 17 febbraio 2011 iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di G. M. e della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Giovanni Bormioli e Mariano Protto per G. M. e Gigliola Benghi per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria dubita, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, (quest'ultimo limitatamente alle parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo»), della legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5 (Disposizioni regionali in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici», come convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e modificato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004», concernenti il rilascio della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi).

Il giudice *a quo* muove dalla premessa che le norme impugnate consentirebbero di sanare tipologie di abusi edilizi non contemplate dalla disciplina statale di principio contenuta nel decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici), ed in particolare nell'art. 32, commi 26 e 27, esorbitando in tal modo dal limite di competenza della Regione.

La questione è sorta nell'ambito di un giudizio amministrativo promosso da alcuni proprietari di villette ubicate nel comune di Pontinvrea (SV), che si dolevano della costruzione e dell'esercizio di una pista per go-kart a motore realizzata nei pressi delle loro abitazioni. I medesimi avevano già impugnato ed ottenuto nel 2004 dal TAR per la Liguria l'annullamento dell'originaria concessione edilizia rilasciata nel 2000 e dell'autorizzazione all'esercizio.

La società realizzatrice del circuito e gerente l'impianto aveva in seguito chiesto ed ottenuto dal Comune un titolo edilizio in sanatoria, rilasciato ai sensi dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003 e delle norme regionali impugnate.

Contro questi due provvedimenti (la concessione in sanatoria dell'«esecuzione di opere finalizzate alla realizzazione di pavimentazione stradale, recinzioni, opere di sistemazione esterna, opere non valutabili in termini di superficie o di volume ad uso ricreativo» e l'autorizzazione per l'esercizio dell'impianto pista go-kart «Vittoria»), si erano nuovamente rivolti al TAR ligure i proprietari delle villette circostanti, prospettando preliminarmente anche la questione di legittimità costituzionale delle norme regionali che avevano reso possibile il rilascio della concessione in sanatoria.

Il TAR, trattenuta la causa in decisione, ritiene che, sulle censure formulate dai ricorrenti nel giudizio *a quo* in relazione al dettato dell'art. 32, commi 26 e 27, del d.l. n. 269 del 2003, interferiscono – ai fini della risoluzione della causa – le disposizioni regionali di dettaglio, le quali consentirebbero ciò che è vietato dalla legislazione statale di principio contenuta nel citato art. 32. Non sarebbe prospettabile, ad avviso del rimettente, una lettura capace di rendere congruente i precetti contenuti nell'art. 32, commi 26 e 27, del d.l. n. 269 del 2003 con quelli ricavabili dalle due norme impugnate.

In questa prospettiva, l'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 5 del 2004 ridurrebbe le fattispecie di insanabilità degli abusi, tassativamente elencate nell'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, attraverso l'interpretazione che circoscrive il concetto normativo statale di «vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e dell'assetto idraulico» a quello d'inedificabilità assoluta previsto «da leggi statali e regionali in tema di difesa del suolo» e di «piani di bacino e piani di bacino stralcio». In tal modo l'illecito dedotto dai ricorrenti verrebbe derubricato ad illecito

sanabile, essendo fuor di dubbio la natura relativa del vincolo. L'art. 4, comma 1, invece, amplierebbe il dettato dell'art. 32, comma 27 (la norma regionale precisa che quanto disposto vale anche «...ad integrazione di quanto stabilito nel successivo comma 27, lettera d)[...]»), estendendo la sanabilità agli abusi perpetrati nelle aree vincolate alle ipotesi di realizzazione successiva all'imposizione del vincolo anche quando gli stessi siano stati vincolati posteriormente alla stessa.

Secondo il rimettente, poiché nel caso oggetto del giudizio il vincolo idrogeologico è di carattere relativo e preesistente alla esecuzione delle opere abusive, ne discenderebbe che queste sarebbero certamente non sanabili in base alla normativa statale (art. 32, comma 27, lettera *d*) del d.l. n. 269 del 2003), mentre lo diverrebbero sulla base di quella regionale, in virtù del fatto che essa ammette il condono sia per il caso di vincolo relativo che non comporti inedificabilità assoluta (art. 3, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2004), sia per il caso in cui le opere abusive siano state eseguite nelle aree vincolate «in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo» (art. 4, comma 1, ultimo periodo, della medesima legge regionale n. 5 del 2004).

La Regione formula in via preliminare tre eccezioni di inammissibilità della questione incidentale. La prima inerisce alla rilevanza della stessa sotto il profilo della sua propedeuticità rispetto al provvedimento richiesto al TAR dai ricorrenti privati: le loro istanze ben avrebbero potuto essere soddisfatte attraverso l'annullamento dell'autorizzazione all'attività sportiva, lesiva degli interessi alla quiete ed alla tranquillità, minacciate da inquinamento acustico ed atmosferico.

La seconda attiene alla pretesa inutilità dell'eventuale accoglimento, argomentata in relazione alla vigenza dell'art. 85 della successiva legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), il quale avrebbe sostanzialmente riprodotto, in forma di interpretazione autentica, il precetto sottoposto a sindacato di legittimità costituzionale.

La terza si fonda sulla pretesa irrilevanza della disciplina regionale con riguardo al caso concreto, dal momento che la stessa pratica sarebbe stata definita positivamente in riferimento alla tipologia *sub* 6 dell'Allegato 1 al d.l. n. 269 del 2003.

Nel merito la Regione sostiene che i limiti della sanatoria non sarebbero superati sulla base di una peculiare lettura dell'art. 32, commi 26 e 27, del d.l. n. 269 del 2003, la quale legittimerebbe sia la sanabilità senza eccezioni delle opere realizzate su aree soggette a vincoli idrogeologici di natura relativa, sia l'estensione di detta prerogativa alle opere realizzate successivamente all'apposizione del vincolo.

2. — Le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione Liguria non sono fondate.

La prima muove dal rilievo che l'annullamento dell'autorizzazione comunale n. 26 del 2004 alla gestione della pista di go-kart (atto impugnato insieme al titolo edilizio in sanatoria) poteva essere conseguito per motivi attinenti all'interesse alla quiete ed alla tranquillità della zona, minacciate da inquinamento acustico ed atmosferico, prescindendo dall'applicazione delle norme sospettate di incostituzionalità. L'assunto non è condivisibile: sebbene siano distinti i motivi per i quali i ricorrenti hanno impugnato davanti al TAR il titolo edilizio in sanatoria e l'autorizzazione comunale, l'impugnazione del titolo in sanatoria assume natura propedeutica rispetto alla seconda questione del ricorso giurisdizionale, in quanto logicamente e funzionalmente precedente. L'annullamento della concessione in sanatoria costituisce condizione necessaria per rimuovere il titolo idoneo a consentire la continuazione dell'attività economica oggetto dell'impugnativa e ciò determina la rilevanza della questione per la definizione del giudizio pendente davanti al giudice amministrativo.

La seconda eccezione imputa al giudice rimettente l'omessa considerazione della sopravvenuta norma consistente nell'art. 85 della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, il quale prescrive che: «per

vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici [...] preclusivi della sanatoria delle opere abusive non conformi alla disciplina degli strumenti urbanistici si considerano i vincoli comportanti inedificabilità assoluta individuati nell'art. 3, comma 3» dell'impugnata disposizione regionale.

Secondo la Regione, dichiarare incostituzionale la precedente norma qui in esame lascerebbe sostanzialmente invariato il quadro normativo regionale cui il rimettente dovrebbe comunque fare riferimento. Impregiudicata ogni analisi nel merito della norma di interpretazione autentica cui si collega, la seconda eccezione non tiene conto che l'art. 85 non riveste valore precettivo autonomo, bensì mira a chiarire – con efficacia retroattiva – il significato della disposizione interpretata. Per questo motivo l'eventuale dichiarazione di illegittimità della norma impugnata, e così autenticamente interpretata, farebbe venir meno gli effetti della stessa interpretazione autentica.

La terza eccezione si fonda sulla pretesa conformità della fattispecie concreta alle norme tecniche di attuazione del vigente P.R.G. A dimostrazione di ciò, la Regione invoca l'intervenuto parere positivo dell'autorità preposta alla tutela del vincolo e ne ricava la conformità alla tipologia edilizia *sub* n. 6 dell'Allegato 1 al d.l. n. 269 del 2003 («...opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume»).

In disparte ogni considerazione sulla asserita riconducibilità della fattispecie agli abusi non valutabili in termini di superficie o di volume, è da sottolineare come la presente eccezione non si limiti a difendere la fattispecie astratta disegnata dal legislatore regionale ma proponga una ricostruzione di quella concreta oggetto del giudizio *a quo*, al fine di dimostrare l'irrelevanza della questione di legittimità costituzionale. Questo percorso argomentativo non può essere condiviso perché il sindacato sulla rilevanza deve essere effettuato in relazione all'atto introduttivo, con cui viene sollevata la questione incidentale. È l'ordinanza che deve contenere – in via autonoma – tutti gli elementi necessari a consentire a questa Corte l'esame del processo logico-deduttivo attraverso cui si è pervenuti alla rimessione. Ciò comporta che essa non possa essere riletta, proprio sulla base del principio di autosufficienza, attraverso una delibazione alternativa degli atti del giudizio *a quo* (*ex multis* ordinanze n. 29 del 2007, n. 463 del 2006, n. 203 del 2006, n. 164 del 2006, n. 453 del 2005, n. 423 del 2005, n. 312 del 2005, n. 59 del 2004, n. 212 del 1982). Nella fattispecie in esame l'atto introduttivo del giudizio appare completo e sufficiente nella definizione dei profili essenziali richiesti per la proposizione del ricorso.

3. — Le questioni proposte involgono i rapporti tra competenza legislativa statale e regionale per quel che specificamente riguarda la disciplina del condono edilizio. A tal proposito questa Corte ha avuto modo di affermare che nella disciplina del condono edilizio convergono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sanzionabilità penale e la competenza legislativa concorrente in tema di governo del territorio di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 49 del 2006 e n. 70 del 2005). Ciò comporta che «alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante [...] di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo» (sentenza n. 196 del 2004). In coerenza con questa impostazione, è stato, tra l'altro, dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 25 dell'art. 32 del citato decreto-legge sul condono edilizio, nella parte in cui non prevedeva che la legge regionale potesse determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione.

Al contrario, è stata ritenuta di stretta interpretazione, in quanto espressione di principio generale afferente ai limiti della sanatoria, l'individuazione da parte della legge dello Stato delle fattispecie ad essa assoggettabili, di modo che le stesse non possono essere comunque ampliate o interpretate estensivamente dalla legislazione regionale. Per questo motivo risulta pienamente conforme al dettato costituzionale l'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, contenente la previsione tassativa delle tipologie di opere insuscettibili di sanatoria, la quale determina, in pratica, i limiti del condono, entro il cui invalicabile perimetro può esercitarsi la discrezionalità del legislatore regionale (sentenza n. 70 del 2005).

4. — Alla luce del vigente quadro normativo e dell'attuale orientamento giurisprudenziale, le questioni sono fondate.

Nella fattispecie concreta è incontestato che le opere oggetto di sanatoria ricadano in area soggetta a vincolo idrogeologico di carattere relativo (inedificabilità condizionata al parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo) e che tale vincolo sia preesistente alla loro realizzazione.

L'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 5 del 2004 – attraverso l'estrapolazione delle aree soggette a vincolo idrogeologico di carattere relativo dai tassativi casi di divieto dell'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003 – trasferisce la fattispecie che ha dato luogo al giudizio *a quo* dall'area delle opere «comunque» insanabili a quella del condono; l'art. 4, comma 1, della medesima legge – attraverso l'indebita omologazione alle fattispecie dell'art. 32, comma 26, del d.l. n. 269 del 2003 – raggiunge analogo effetto, estendendo la sanabilità alle opere realizzate dopo l'apposizione del vincolo di inedificabilità relativa.

La Regione – attraverso una peculiare lettura dell'articolo 32, commi 26 e 27, del d.l. n. 269 del 2003 – sostiene che i limiti della sanatoria non sarebbero superati. Pur riconoscendo che il comma 26 delinea l'ambito oggettivo della sanatoria mentre il comma 27 prescrive le fattispecie di insanabilità assoluta, l'intervenuta sostiene che l'*incipit* dello stesso comma 27, contenente la locuzione «fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria», integrerebbe in riduzione il dettato normativo, consentendo di estendere alla disciplina del nuovo condono la distinzione contenuta nella legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) tra vincoli assoluti e vincoli relativi in materia idrogeologica e sottraendo conseguentemente nel loro complesso questi ultimi al regime della insanabilità. In tale opzione interpretativa l'art. 4, comma 1, della legge regionale impugnata non costituirebbe altro che un corollario applicativo di detta regola generale, la quale non precluderebbe il condono in presenza di vincolo di inedificabilità relativa antecedente alla realizzazione delle opere.

L'interpretazione della Regione collide in modo patente con la *ratio* ed il significato letterale dei commi 26 e 27 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003: il primo comma individua tassativamente le fattispecie sanabili sulla base della nuova legge sul condono, mentre il secondo enuclea quelle non sanabili. Il richiamo alla precedente distinzione tra inedificabilità relativa ed assoluta contenuta negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 viene effettuato al solo fine di coordinare la vecchia disciplina della sanatoria con quella sopravvenuta, mentre non risulta dirimente nella definizione dell'ambito oggettivo del condono del 2003 che viene in discussione in questa sede. La sua estensione al nuovo condono non è infatti compatibile col dettato del comma 26 e delle ivi richiamate tipologie di cui ai numeri 4, 5 e 6 dell'Allegato 1 al d.l. n. 269 del 2003 (fattispecie sanabili), ove non è contemplata alcuna ipotesi congruente con la fattispecie astrattamente enucleata

dal legislatore regionale (infatti il comma 26 e le richiamate tipologie di cui ai numeri 4, 5 e 6 si riferiscono non all'intera categoria dell'inedificabilità relativa, ma soltanto ad alcune fattispecie minori tassativamente elencate) né con quello del comma 27, che vieta espressamente (lettera *d*) la sanatoria di abusi realizzati su aree di tale natura, vincolate antecedentemente all'esecuzione delle opere, in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio o dalle norme e prescrizioni in materia urbanistica.

Questa Corte ha avuto modo di precisare che il condono di cui al d.l. n. 269 del 2003 è caratterizzato da un ambito oggettivo più circoscritto rispetto a quello del 1985, per effetto dei limiti ulteriori contemplati dal precitato comma 27, i quali «si aggiungono a quanto previsto negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985» (sentenza n. 196 del 2004) e non sono racchiusi nell'area dell'inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009).

Sia l'art. 3, comma 3, (attraverso un'applicazione riduttiva all'art. 32, comma 27, lettera *d*), del d.l. n. 269 del 2003, consistente nella circoscrizione delle fattispecie di insanabilità ai soli vincoli idrogeologici di natura assoluta), sia l'art. 4, comma 1 (che estende la sanabilità alle opere realizzate successivamente all'apposizione del vincolo), della legge reg. Liguria n. 5 del 2004 esorbitano – ponendo in essere un effetto integrato – dalla competenza regionale attribuita *in subiecta materia* dall'art. 117, terzo comma, Cost., violando in tal modo i limiti fissati dalla normativa statale di principio.

Le disposizioni censurate nel presente giudizio contrastano dunque con la *ratio* e con la funzione dell'articolo 32 del d.l. n. 269 del 2003 perché non conformi – rispettivamente in addizione e riduzione – ai principi contenuti nei commi 26 e 27 di detta disposizione, ampliando la prescrizione delle opere sanabili e simmetricamente limitando quella delle fattispecie insanabili. Per questo motivo deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, quest'ultimo limitatamente alle parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo», della legge reg. Liguria n. 5 del 2004, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 3, e 4, comma 1, quest'ultimo limitatamente alle parole «ed in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo», della legge della Regione Liguria 29 marzo 2004, n. 5 (Disposizioni regionali in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici», come convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e modificato dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004», concernenti il rilascio della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 ottobre 2012.

Sentenza dell'11 ottobre 2012, n. 226		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Puglia	
Materie	Principio di ragionevolezza Principio di uguaglianza Principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione Pubblico impiego Coordinamento della finanza pubblica Stabilizzazione del personale	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 11, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese)	cessazione della materia del contendere	artt. 3, 51, 97, 117, terzo comma, Cost.
art. 11, comma 1, l.r. 9/2011, quale sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27 (Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese))	non fondatezza della questione	artt. 3, 51, 97, 117, terzo comma, e 120, primo comma, Cost.
Sintesi		
<p>La Corte ha riunito in un'unica pronuncia i giudizi relativi a una disposizione di una legge della Regione Puglia censurata nel suo testo originario e in quello successivamente modificato, concernente il trasferimento del personale dell'Autorità d'ambito territoriale ottimale della Puglia all'Autorità idrica pugliese.</p> <p>Il testo originario della disposizione impugnata prevedeva che <i>“Il personale assunto a tempo indeterminato alla data del 1° gennaio 2010 presso ATO Puglia è trasferito all'Autorità idrica pugliese, che provvede all'inquadramento nello stesso profilo professionale e relative attribuzioni economiche”</i>. La parte ricorrente ha ritenuto che tale norma, nel prevedere il suddetto trasferimento, violi diversi parametri costituzionali: l'art. 3 Cost., in quanto prescinde dalla regola della selezione concorsuale che si impone per tutti i pubblici dipendenti; l'art. 51 Cost., in quanto, privilegiando il personale in servizio presso l'ATO, non consente a tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza; l'art. 97 Cost., poiché l'inquadramento dei dipendenti dell'ATO nei ruoli dell'Autorità idrica pugliese contrasta con i principi del pubblico concorso, dell'imparzialità e buon andamento dell'amministrazione; l'art. 117, terzo comma Cost., in quanto contrasta con le disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica (art. 17, commi da 10 a 13 del d.l. 78/2009) che precludono alle amministrazioni pubbliche, a decorrere dal gennaio 2010, ogni procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo diversa dalla valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti.</p> <p>Con successiva legge regionale il testo della suddetta disposizione è stato sostituito; la nuova norma, contenente la medesima previsione del trasferimento del personale dall'ATO Puglia all'Autorità idrica pugliese, fa altresì rinvio a disposizioni statali in materia di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni (art. 35 del d.lgs. 165/2001), in materia di stabilizzazione (commi 90 e 94 dell'articolo 3 della legge 244/2007), nonché, all'articolo 31 del d.lgs. 165/2001,</p>		

che disciplina il passaggio dei dipendenti pubblici per effetto del trasferimento o conferimento di attività.

Il Governo ha impugnato la nuova disposizione e, oltre a riproporre le censure già prospettate nel primo ricorso in riferimento alla violazione degli articoli 3, 51, 97 e 117, terzo comma Cost., ha ritenuto “inconferente” il rinvio ai commi 90 e 94 dell’articolo 3 della l. 244/2007, dal momento che le richiamate disposizioni riguarderebbero solo le amministrazioni regionali e locali e non anche le ATO; inoltre ha prospettato la violazione dell’articolo 120, primo comma Cost., per illegittima limitazione all’esercizio del diritto al lavoro.

La Corte, in ordine alle questioni promosse con il primo ricorso, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, rilevando come la disposizione impugnata non abbia avuto alcuna applicazione durante il periodo della sua vigenza, che ha avuto termine con l’abrogazione operata dalla legge di modifica.

Esaminando nel merito le censure promosse con il secondo ricorso, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni, reputando errate le due premesse interpretative prospettate dalla parte ricorrente. Con riguardo alla prima, secondo la quale la soppressa ATO non costituiva un’amministrazione pubblica e in particolare un ente locale, ha precisato come “*l’Autorità d’ambito per la gestione del servizio idrico pugliese- costituita al fine di garantire la gestione unitaria delle funzioni in materia di servizio idrico integrato – aveva personalità giuridica e natura di consorzio obbligatorio di enti locali, ai sensi dell’art. 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali).*”; va pertanto annoverata tra gli enti locali ai sensi dello stesso art. 31 del citato testo unico e rientra indubbiamente tra le pubbliche amministrazioni, enti pubblici, aziende o strutture, per le quali è prevista, ai sensi dell’articolo 31 del d.lgs. 165/2001, l’applicazione dell’articolo 2112 del codice civile al personale che passa alle dipendenze di altri soggetti, pubblici o privati; in virtù di tale articolo il personale in servizio a tempo indeterminato presso l’ATO Puglia alla data del 1° gennaio 2010 e trasferito all’Autorità idrica pugliese, conserva tutti i diritti che derivano dal precedente rapporto di lavoro. La Corte ha altresì chiarito come i richiamati commi 90 e 94 dell’articolo 3 della l. 244/2007, pur potendosi ritenere applicabili anche agli ATO in quanto enti locali, non rilevano ai fini del *thema decidendum*. Relativamente alla seconda premessa, la Corte ha precisato come la disposizione impugnata non prevede una stabilizzazione del personale ATO Puglia o una sua assunzione senza procedure di selezione pubblica, ma riconosce al suddetto personale il diritto di conservare il proprio rapporto di lavoro anche presso l’Autorità idrica pugliese, “*senza acquisire un ulteriore vantaggio in termini di stabilità del posto di lavoro.*”.

SENTENZA N. 226

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Franco	GALLO	Giudice
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Giuseppe	TESAURO	”

- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”
- Aldo	CAROSI	”
- Marta	CARTABIA	”
- Sergio	MATTARELLA	”
- Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 11, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell’Autorità idrica pugliese), sia nel testo originario sia in quello sostituito ad opera dell’art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell’Autorità idrica pugliese)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 1°- 4 agosto 2011 ed il 19-23 dicembre 2011, depositati in cancelleria il 10 agosto ed il 23 dicembre 2011, iscritti al n. 81 (concernente la legge reg. n. 9 del 2011) ed al n. 170 (concernente la legge reg. n. 27 del 2011) del registro ricorsi 2011, pubblicati, rispettivamente, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 42 del 5 ottobre 2011 e n. 6 dell’8 febbraio 2012.

Visto l’atto di costituzione della Regione Puglia nel giudizio di cui al ricorso n. 170 del 2011;

udito nell’udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati dello Stato Alessandro De Stefano e Maurizio Di Carlo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso n. 81 del 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso diverse questioni principali di legittimità costituzionale aventi ad oggetto, da un lato, l’art. 5, comma 6, lettera g), della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell’Autorità idrica pugliese); dall’altro, l’art. 11, comma 1, della stessa legge.

Le questioni concernenti il comma 6, lettera g), dell’art. 5 della legge della Regione Puglia n. 9 del 2011 sono state decise da questa Corte con pronuncia di cessazione della materia del contendere (sentenza n. 62 del 2012).

Con il ricorso n. 170 del 2011, il medesimo ricorrente ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale del medesimo comma 1 dell’art. 11 della legge reg. Puglia n. 9 del 2011, quale sostituito dall’art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell’Autorità idrica pugliese)», pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione Puglia n. 165 del 21 ottobre 2011 ed entrata in vigore lo stesso giorno della pubblicazione.

Il *thema decidendum* è limitato, pertanto, alle questioni riguardanti l’art. 11, comma 1, della legge reg. Puglia n. 9 del 2011, promosse con il ricorso n. 81 del 2011 (con riguardo al testo originario) e con il ricorso n. 170 del 2011 (con riguardo al testo vigente).

Così precisato l'oggetto del decidere, va ulteriormente rilevato che le questioni da esaminare riguardano disposizioni di leggi della Regione Puglia che si sono succedute nel tempo, la più recente delle quali ha sostituito la precedente, entrambe in tema di trasferimento del personale dell'ATO Puglia all'Autorità idrica pugliese. L'identità del tema e delle parti ricorrenti e resistenti (Stato e Regione Puglia) rende perciò opportuna la riunione dei giudizi, affinché questi siano congiuntamente trattati e decisi.

2.– Le questioni promosse con il ricorso n. 81 del 2011 hanno ad oggetto, come già sottolineato, l'art. 11, comma 1, della legge reg. Puglia n. 9 del 2011, pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione Puglia n. 87 del 3 giugno 2011 ed entrata in vigore lo stesso giorno della pubblicazione. Tale comma stabiliva – nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso – che: «Il personale assunto a tempo indeterminato alla data del 1° gennaio 2010 presso ATO Puglia è trasferito all'Autorità idrica pugliese, che provvede all'inquadramento nello stesso profilo professionale e relative attribuzioni economiche».

2.1.– La disposizione impugnata, secondo il ricorrente, si pone in contrasto con: a) l'art. 3 Cost., perché irragionevolmente consente al solo personale assunto a tempo indeterminato presso l'ATO Puglia (cioè presso la locale Autorità d'ambito territoriale ottimale) di essere inquadrato nei ruoli della Autorità idrica pugliese (autorità istituita dall'art. 1 della stessa legge regionale «per il governo pubblico dell'acqua» e dotata di personalità giuridica di diritto pubblico), prescindendo dalla regola della selezione concorsuale che si impone invece per la generalità dei pubblici dipendenti; b) l'art. 51 Cost., perché, privilegiando il personale già in servizio presso l'ATO Puglia rispetto ad altri possibili aspiranti all'assunzione presso l'Autorità idrica pugliese, non permette a tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge; c) l'art. 97, terzo comma, Cost., perché il generalizzato ed automatico inquadramento di tutti i dipendenti in servizio a tempo indeterminato presso l'ATO Puglia nei ruoli dell'Autorità idrica pugliese contrasta con la regola di accesso agli impieghi pubblici tramite concorso pubblico, posta a tutela non solo dei potenziali aspiranti, ma anche dell'interesse pubblico alla scelta dei candidati migliori, nonché all'imparzialità ed al buon andamento della pubblica amministrazione; d) l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pone in contrasto con l'art. 17, commi da 10 a 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, il quale, con norma integrante un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, preclude alle amministrazioni pubbliche, a decorrere dal gennaio 2010, ogni procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo diversa dalla valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti.

2.2.– In ordine a tali questioni, promosse con il ricorso n. 81 del 2011, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Dopo la proposizione del ricorso, infatti, il comma 1 dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27 (Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 – Istituzione dell'Autorità idrica pugliese), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione Puglia n. 165 del 21 ottobre 2011 ed entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione, ha sostituito l'impugnato comma 1 dell'art. 11 della legge reg. n. 9 del 2011, con un diverso testo (a sua volta impugnato con il successivo ricorso n. 170 del 2011), abrogando quello precedente. Il testo originario del comma 1 dell'art. 11 della legge reg. n. 9 del 2011, pertanto, è rimasto in vigore soltanto dal 3 giugno 2011 al 21 ottobre dello stesso anno (cioè 140 giorni) e non risulta che abbia avuto applicazione durante il periodo della sua vigenza. Infatti, da un lato, il ricorrente non ha contestato l'asserzione della resistente

secondo cui non v'è stata alcuna applicazione della disposizione; dall'altro, appare plausibile che – come osservato dalla medesima resistente – il trasferimento del personale dall'Autorità d'ambito della Puglia (ATO Puglia) all'Autorità idrica pugliese non sia intervenuto prima della liquidazione dell'ATO e dell'effettivo subentro dell'Autorità idrica pugliese nei residuali rapporti attivi e passivi dell'ente soppresso, con trasferimento del patrimonio residuo dell'ATO; e cioè prima del decorso dei tempi massimi previsti dall'art. 12 della citata legge reg. n. 9 del 2011 (nomina del liquidatore dell'ATO Puglia entro trenta giorni a partire dal 3 giugno 2011, da parte della Giunta regionale; redazione di un conto patrimoniale straordinario, da parte del liquidatore entro sessanta giorni dalla nomina; approvazione, da parte della Giunta, del conto patrimoniale straordinario entro trenta giorni dalla data di presentazione; trasferimento all'Autorità idrica pugliese del patrimonio residuo dell'ATO Puglia, mediante decreto del Presidente della Regione, entro i successivi trenta giorni).

Ne deriva che l'abrogazione disposta dal citato *ius superveniens* è intervenuta quando la norma abrogata non aveva ancora avuto applicazione. Occorre, pertanto, dichiarare la cessazione della materia del contendere.

3.– Con le questioni promosse con il ricorso n. 170 del 2011 viene impugnato il medesimo comma 1 dell'art. 11 della legge reg. n. 9 del 2011, quale sostituito dal comma 1 dell'art. 3 della legge reg. n. 27 del 2011, secondo cui: «Il personale dipendente già assunto a mezzo delle procedure di cui all'articolo 35 (Reclutamento del personale) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ovvero ai commi 90 e 94 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) e in servizio a tempo indeterminato alla data del 1° gennaio 2010 presso ATO Puglia, è trasferito all'Autorità idrica pugliese, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 31 (Passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività) del decreto legislativo n. 165/2001».

Il ricorrente afferma, innanzitutto, che la disposizione denunciata richiama in modo “inconferente” i commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), i quali riguarderebbero solo le Amministrazioni regionali e locali e non anche il personale del disciolto ATO. Il medesimo ricorrente deduce, poi, che la suddetta disposizione impugnata viola: a) gli artt. 3, 51 e 97 Cost., perché contrasta sia con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto prevede procedimenti irragionevolmente differenziati per l'accesso alla pubblica amministrazione, senza garantire a tutti i potenziali aspiranti (in possesso dei prescritti requisiti) il diritto di partecipare in condizioni di uguaglianza alla selezione concorsuale; sia con il principio del libero accesso ai pubblici uffici; sia con il principio che impone l'accesso ai pubblici uffici per mezzo del concorso pubblico (in particolare, con i commi da 10 a 13 dell'art. 17 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini», convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, i quali – in applicazione di tale principio – precludono, a partire dal gennaio 2010, per il personale non dirigente delle amministrazioni pubbliche, ogni procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo e prevedono tassative modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti); b) gli artt. 117, terzo comma, e 120, primo comma, Cost., perché contrasta con i commi da 10 a 13 dell'art. 17 del predetto decreto-legge n. 78 del 2009, i quali pongono un principio di coordinamento della finanza pubblica, precludendo a partire dal gennaio 2010, per il personale non dirigente delle amministrazioni pubbliche, ogni procedura di stabilizzazione del

personale non di ruolo e prevedono tassative modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti.

3.1.– Al riguardo, la Regione resistente eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso «nella sua intrezza», perché nella delibera di autorizzazione adottata dal Consiglio dei ministri il rilievo della “inconferenza” del richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, ai commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 è prospettato solo per sottolineare il contrasto della censurata norma con i commi da 10 a 13 dell'art. 17 del decreto-legge n. 78 del 2009 e non per sollevare – a differenza del ricorso – un'autonoma censura di illegittimità costituzionale.

L'eccezione non è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della Regione Puglia, il ricorrente non ha prospettato un'autonoma censura basata sull'“inconferenza” del richiamo effettuato dalla disposizione denunciata ai suddetti commi dell'art. 3 della legge statale n. 244 del 2007, ma si è limitato a sottolineare che tale richiamo è «inconferente», perché i commi citati riguarderebbero solo le Amministrazioni regionali e locali e non anche il personale del disciolto ATO. Nel ricorso, infatti, tale rilievo non è collegato ad una specifica violazione di parametri costituzionali, ma rappresenta (conformemente a quanto indicato nell'autorizzazione al ricorso deliberata dal Consiglio dei ministri) il presupposto interpretativo del prospettato contrasto della norma denunciata con il parametro interposto costituito dai commi da 10 a 13 dell'art. 17 del decreto-legge n. 78 del 2009 e, per suo tramite, con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., da un lato, e con gli artt. 117, terzo comma, e 120, primo comma, Cost., dall'altro.

3.2.– La Regione eccepisce, inoltre, l'inammissibilità del motivo di ricorso basato sulla violazione del primo comma dell'art. 120 Cost., assumendo che tale parametro non sarebbe stato evocato dalla citata delibera consiliare (neppure *per relationem* alla nota del Presidente del Consiglio dei ministri allegata alla medesima delibera) e che, comunque, la censura non sarebbe motivata.

Anche tale eccezione non può essere accolta.

In primo luogo, la suddetta delibera consiliare, pur senza menzionare espressamente l'ultima parte del primo comma dell'art. 120 Cost., fa ad essa chiaro riferimento allorché censura – richiamando la relazione del Presidente del Consiglio dei ministri – le illegittime limitazioni all'esercizio del diritto del lavoro che la Regione Puglia avrebbe apposto con la denunciata normativa (lesione del «diritto dei potenziali aspiranti a poter partecipare alla [...] selezione» pubblica per l'inquadramento nei ruoli del nuovo ente pubblico, cioè dell'Autorità idrica pugliese). Ciò è sufficiente per ritenere autorizzata dal Consiglio dei ministri l'espressa evocazione, nel ricorso, di detto parametro.

In secondo luogo, l'assunto del ricorrente che la normativa impugnata, nel derogare illegittimamente al principio del concorso pubblico (non garantendo «a potenziali aspiranti – in possesso dei prescritti requisiti – il diritto di poter partecipare alla relativa selezione»), limita la possibilità di tutti i cittadini di accedere mediante pubbliche selezioni all'impiego presso l'Autorità idrica pugliese, è idoneo ad integrare la motivazione della censura basata sulla violazione dell'art. 120 Cost.

3.3. – Nel merito, le questioni non sono fondate.

Tutte le prospettate censure muovono dalle seguenti due premesse interpretative: 1) la soppressa ATO Puglia non costituiva un'amministrazione pubblica e, in particolare, un ente locale, così che ad essa non è applicabile l'art. 31 del d.lgs. 2001, n. 165 (secondo cui, «fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l'art. 2112 del codice civile e si osservano le procedure

di informazione e di consultazione di cui all'art. 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428»); 2) la norma impugnata prevede la stabilizzazione o, comunque, l'assunzione a tempo indeterminato presso l'Autorità idrica pugliese del personale della soppressa ATO Puglia.

Entrambe tali premesse sono errate e dalla loro erroneità deriva la non fondatezza delle questioni.

3.3.1.– L'erroneità della prima premessa discende dal fatto che, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa dello Stato, l'Autorità d'ambito per la gestione del servizio idrico pugliese (ATO Puglia) – costituita al fine di garantire la gestione unitaria delle funzioni in materia di servizio idrico integrato – aveva personalità giuridica e natura di consorzio obbligatorio di enti locali, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come espressamente stabilito dalla legge della Regione Puglia 26 marzo 2007, n. 8 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 6 settembre 1999, n. 28 – Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli enti locali, in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36), emanata in attuazione dell'allora vigente comma 1 dell'art. 148 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), secondo il quale «L'Autorità d'ambito è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche [...]».

Da ciò consegue che l'ATO Puglia, proprio in quanto consorzio obbligatorio di enti locali, va annoverata essa stessa tra gli «enti locali», ai sensi del citato art. 31 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa (in tal senso, da ultimo, Consiglio di Stato, VI, sentenza 6 aprile 2010, n. 1918, per cui «non è dubbio che l'Autorità d'ambito, secondo la definizione che ne dà l'art. 148 d.lgs. n. 152 del 2006 – e desumibile già prima dagli artt. 8 e 9 legge n. 36 del 1994, oltre che dagli articoli da 24 a 26-*bis* della legge 8 giugno 1990, n. 142 –, costituita obbligatoriamente dagli enti locali e avente quale elemento costitutivo il territorio come delimitato dalla competente regione, sia ente locale»).

L'ATO Puglia, in quanto «ente locale», rientra indubbiamente tra le «pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture» per le quali è prevista, in caso di «trasferimento o conferimento» delle attività da esse svolte «ad altri soggetti, pubblici o privati», l'applicazione dell'art. 2112 del codice civile al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti (art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001).

La legge della Regione Puglia n. 9 del 2011 – in applicazione del comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, il quale, nel sopprimere le AATO, aveva conferito alle Regioni il potere di attribuire con legge le funzioni già esercitate da dette autorità – ha istituito l'Autorità idrica pugliese quale soggetto rappresentativo dei Comuni pugliesi per il governo pubblico dell'acqua e le ha attribuito tutte le funzioni ed i compiti già propri della soppressa ATO Puglia. Ne deriva che è pienamente integrata la fattispecie prevista dal citato art. 31 del d.lgs. 2001, n. 165, e che, per il personale dell'ATO Puglia, «il rapporto di lavoro continua», ai sensi dell'art. 2112 cod. civ., con l'Autorità idrica pugliese e che detto personale, in virtù di una peculiare ipotesi di successione legale a titolo particolare, «conserva tutti i diritti» che derivano da tale precedente rapporto di lavoro. In particolare, è legittimo l'automatico trasferimento all'Autorità idrica pugliese del personale in servizio a tempo indeterminato presso l'ATO Puglia alla data del 1° gennaio 2010, disposto dalla norma impugnata, con conservazione dei diritti spettanti a detto personale.

Va avvertito che, ai fini della qualificazione di «ente locale» dell'ATO Puglia, non assume alcun rilievo il fatto che, dopo la costituzione di tale ente, il comma 186-*bis* dell'art. 2 della legge 23

dicembre 2009, n. 191 (aggiunto dal comma 1-*quinquies* dell'art. 1, del decreto-legge n. 2 del 2010), ha abrogato il sopra citato art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006 e soppresso le Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO) con effetto dall'anno successivo all'entrata in vigore della legge n. 191 del 2009 (termine poi prorogato, da ultimo, al 31 dicembre 2012, per effetto della successione dei seguenti atti: art. 1, commi 1 e 2, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10; art. 1, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante «Ulteriore proroga di termini relativa al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare», emesso ai sensi del comma 2 del suddetto art. 1 del decreto-legge n. 225 del 2010; art. 13, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14). Nonostante la soppressione, infatti, l'ATO Puglia ha conservato, fino al momento della sua estinzione, la sua natura di «ente locale».

È appena il caso di osservare, infine, che non è fondato neppure l'assunto della parte ricorrente, secondo cui il richiamo – contenuto nella disposizione impugnata – ai commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007 sarebbe «inconferente», perché la procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo prevista da tali commi non sarebbe applicabile alle AATO. Detti commi, invece, in quanto sono diretti (anche) alle «amministrazioni regionali e locali» (comma 90, alinea e lettera *b*), nonché alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e quindi, in particolare, alle «Regioni, [...] Province, [...] Comuni, [...] Comunità montane, e loro consorzi e associazioni [...], enti pubblici non economici [...] regionali e locali» (comma 94), si applicano anche agli enti locali costituenti consorzi di Comuni, come l'ATO Puglia. Ai fini del presente giudizio, poi, non rileva se, in concreto, la menzionata procedura di stabilizzazione sia stata correttamente applicata, essendo estraneo al *thema decidendum* ogni sindacato sulla legittimità delle assunzioni di personale effettuate a suo tempo dall'ATO Puglia.

3.3.2.– L'erroneità della seconda premessa del ricorrente discende dal fatto che la normativa impugnata non prevede – diversamente da quanto affermato dall'Avvocatura generale dello Stato – l'inquadramento nei ruoli del nuovo ente pubblico (l'Autorità idrica pugliese) di personale non di ruolo attraverso una stabilizzazione del personale della soppressa ATO Puglia o, comunque, attraverso l'assunzione di personale pubblico senza procedure di selezione pubblica. La normativa denunciata si limita, invece, a fare applicazione del combinato disposto del sopra citato art. 31 del d.lgs. 2001, n. 165, e dell'art. 2112 cod. civ., disponendo il trasferimento all'Autorità idrica pugliese del personale già in servizio a tempo indeterminato presso l'ente locale ATO Puglia alla data 1° gennaio 2010, nel rispetto delle procedure di informazione e di consultazione di cui all'art. 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Da ciò consegue che il suddetto personale dell'ATO Puglia «conserva» il proprio rapporto di lavoro con i correlativi diritti anche presso l'Autorità idrica pugliese, senza acquisire alcun ulteriore vantaggio in termini di stabilità del posto di lavoro. Ciò vale, ovviamente, anche per il personale a suo tempo stabilizzato presso la medesima ATO Puglia, ai sensi dei commi 90 e 94 dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007.

3.3.3.– Il rispetto, da parte del legislatore della regione Puglia, della suddetta disciplina statale (cioè del combinato disposto degli artt. 31 del d.lgs. 2001, n. 165, e 2112 cod. civ.) esclude, dunque, la correttezza del presupposto interpretativo di tutte le censure prospettate con il ricorso n. 170 del 2011 e, come sopra anticipato, comporta la non fondatezza delle relative questioni.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale del testo originario dell'art. 11, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, 97, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso n. 81 del 2011, indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge reg. Puglia n. 9 del 2011, quale sostituito dall'art. 3 della legge della Regione Puglia 13 ottobre 2011, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 30 maggio 2011, n. 9 (Istituzione dell'Autorità idrica pugliese)», promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, terzo comma, e 120, primo comma, Cost., con il ricorso n. 170 del 2011, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 ottobre 2012.

Sentenza del 12 ottobre 2012, n. 231		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Calabria	
Materie	Tutela della salute Professioni Pubblico impiego	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1 della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche)	non fondatezza della questione	art. 97, ultimo comma, e 117, terzo comma, Cost..
Sintesi		
<p>Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Calabria, concernente disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche, nonché i "commi successivi al comma 1, in quanto ad esso collegati e dipendenti". In particolare, il comma 1 prevede che «I farmacisti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, gestiscono da almeno tre anni in via provvisoria una sede farmaceutica, attribuita ai sensi della legislazione vigente in materia, hanno diritto di conseguire per una sola volta la titolarità della farmacia». Il Governo ha eccepito la violazione dell'art. 97, ultimo comma, (riserva di concorso pubblico), e l'art. 117, terzo comma, Cost..</p> <p>La Corte ha dichiarato "non fondata" la questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ritenendo "la materia" dell'organizzazione farmaceutica afferente alla "tutela della salute" e, quindi, come tale riconducibile al regime della competenza concorrente regionale. L'impianto normativo pubblicistico che sorregge l'attività di rivendita dei farmaci, infatti, è progettato allo scopo di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai farmaci e, quindi, al fine ultimo di garantire il diritto fondamentale alla salute.</p> <p>Circa poi la riserva del pubblico concorso – ai sensi dell'art. 97, ultimo comma, Cost. – la Corte ha dichiarato non fondato il sospetto di incostituzionalità della legge calabrese. Rileva la Consulta come la regola dell'assegnazione delle sedi farmaceutiche per concorso, abbia la natura di "principio fondamentale", stabilito dalla legge statale, considerato che la procedura concorsuale, aperta a tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, è considerata dal legislatore la misura migliore per "garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico" (sent. n. 352 del 1992). Tuttavia l'assegnazione delle sedi farmaceutiche non è conferimento di pubblico impiego perché, se è vero che l'assoggettamento alla natura pubblicistica lo si deve allo scopo di controllare e salvaguardare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali, le farmacie sono e restano imprese private e, quindi, al di fuori dell'obbligo costituzionale del pubblico concorso previsto dalla norma costituzionale evocata a parametro.</p> <p>Da qui la possibilità per lo Stato, ma anche per le Regioni, di prevedere apposite deroghe al principio generale del pubblico concorso, in presenza di situazioni eccezionali e giustificate da motivi o finalità di pubblico interesse, come appunto quelle sottese alla legge impugnata.</p>		

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"
-	Aldo	CAROSI	"
-	Marta	CARTABIA	"
-	Sergio	MATTARELLA	"
-	Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10 - 13 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 18 ottobre 2011 ed iscritto al n. 121 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Teresina Macrì per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, per violazione degli articoli 97, ultimo comma, e 117, terzo comma, Cost., l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche), nonché i «commi successivi al comma 1, in quanto ad esso collegati e dipendenti», che costituiscono l'intero corpo normativo della legge *de qua*. In particolare, il comma 1 prevede che «I farmacisti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, gestiscono da almeno tre anni in via provvisoria una sede farmaceutica, attribuita ai sensi della legislazione vigente in materia, hanno diritto di conseguire per una sola volta la titolarità della farmacia». Gli altri commi del medesimo articolo 1 prevedono che: « Il termine triennale di cui al comma 1 decorre dalla data di emanazione del provvedimento amministrativo di attribuzione della gestione»; (comma 2); che « Sono ammesse al beneficio di cui al comma 1, le sedi farmaceutiche attribuite in gestione provvisoria a seguito

dello scorrimento di graduatoria del concorso regionale bandito nell'anno 1997» (comma 3); che «È escluso dal beneficio di cui al comma 1, il farmacista che, alla data di entrata in vigore della presente legge ha già ottenuto, da meno di dieci anni, altri benefici o sanatorie o che presenta altre incompatibilità previste dalla normativa vigente» (comma 4); che «Le domande finalizzate al conferimento della titolarità della sede farmaceutica di cui al comma 1 devono pervenire alla Regione Calabria entro e non oltre il sessantesimo giorno dalla data di pubblicazione della presente legge nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria» (comma 5); che «La Regione effettua la verifica dei requisiti di ammissibilità di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 5» (comma 6); che «Ad esito della verifica di cui al comma 6, la Regione Calabria bandisce concorso unico regionale per l'assegnazione della titolarità delle sedi farmaceutiche» (comma 7); e che «La presente legge non comporta spese a carico del bilancio regionale» (comma 8).

1.2.— Il ricorrente denuncia il contrasto della normativa impugnata con dell'articolo 97, ultimo comma, della Costituzione, per violazione del principio del pubblico concorso, teso a «garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico» sull'intero territorio nazionale, assicurando la parità di trattamento tra i farmacisti ai fini del conferimento delle sedi vacanti o di nuova istituzione, attraverso lo strumento più idoneo a garantire che gli aspiranti vengano selezionati secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza, al fine dell'efficace ed efficiente erogazione del servizio (come affermato dalla sentenza n. 177 del 1988); e con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, data la natura di «principio fondamentale» della regola del concorso, aperto alla partecipazione di tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, poiché (come più volte affermato da questa Corte, da ultimo nella sentenza n. 295 del 2009) la materia della organizzazione del servizio farmaceutico deve essere ricondotta al titolo di competenza concorrente «tutela della salute», in quanto «la complessa regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute». Relativamente a questo secondo profilo, la censura si fonda sul presupposto che la disciplina transitoria impugnata ecceda la competenza regionale, contenendo una deroga al principio generale dell'assegnazione della titolarità delle farmacie in base ad un concorso pubblico, desunto dall'art. 48, comma 29, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, il quale prevede che, «Salvo diversa disciplina regionale, a partire dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione ha luogo mediante l'utilizzazione di una graduatoria regionale dei farmacisti risultati idonei, risultante da un concorso unico regionale, per titoli ed esami, bandito ed espletato dalla Regione ogni quattro anni». E tale concorso (sempre secondo la prospettazione) consiste «in una selezione basata sulla valutazione di titoli professionali e su una prova attitudinale espletata attraverso quiz, il superamento del 70% dei quali fa conseguire l'idoneità, in base al disposto del d.P.C.M. n. 268 del 30 marzo 1994».

2.1.— La questione non è fondata.

2.2.— Questa Corte ha ripetutamente affermato che, «ai fini del riparto delle competenze legislative previsto dall'articolo 117 della Costituzione, la “materia” della organizzazione del servizio farmaceutico, non diversamente (cfr. sentenza n. 61 del 1968) da quanto già avveniva sotto il regime anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), va ricondotta al titolo di competenza concorrente della tutela della

salute» (sentenza n. 87 del 2006, resa proprio in tema di concorsi per l'assegnazione di sedi farmaceutiche); e ciò perché la complessa regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia la sostanziale natura commerciale dell'attività del farmacista (sentenze n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 430 del 2007).

Alla pacifica (e non contestata dalle parti) riconduzione della disciplina *de qua* a tale titolo di competenza concorrente Stato-Regione, si è costantemente accompagnata, da parte di questa Corte, l'affermazione della natura di «principio fondamentale» della regola del concorso, aperto alla partecipazione di tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, che risponde all'esigenza di «garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico» (anche sentenza n. 352 del 1992) sull'intero territorio nazionale costituendo lo strumento più idoneo ad assicurare che gli aspiranti vengano selezionati secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza, a garanzia dell'efficace ed efficiente erogazione del servizio.

2.3.— Ciò premesso, va peraltro rilevato come lo stesso legislatore statale abbia ritenuto che il principio del concorso (da svolgersi, nella sua forma propria, per titoli ed esami) sia suscettibile di deroga, allorquando si sia in presenza di situazioni eccezionali giustificate da motivi o finalità di interesse pubblico: in tal senso, si possono ricordare le disposizioni di sanatoria di pregresse gestioni di fatto di sedi farmaceutiche di cui all'art. 1 della legge 16 marzo 1990, n. 48 (Norma transitoria in materia di gestione delle farmacie urbane), ed all'art. 14 della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico), nonché la normativa, sopravvenuta alla proposizione del presente giudizio in via principale – contenuta nell'art. 11, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), come sostituito dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27 – che prevede che le regioni e le province autonome bandiscano un concorso straordinario «per soli titoli» per la prima copertura delle nuove sedi farmaceutiche (istituite in virtù della legge medesima) oltre che di quelle vacanti, non oggetto di procedure concorsuali già espletate o in via di svolgimento.

Avendo il ricorrente – in un contesto di competenza concorrente – evocato il principio fondamentale contenuto nel sopra citato art. 48, comma 29, del decreto-legge n. 269 del 2003, si tratta dunque, in questa sede, di verificare la spettanza (riservata al solo legislatore statale ovvero anche a quello regionale) del potere di conformare l'ampiezza applicativa di tale principio rispetto alle specifiche e contingenti giustificate necessità locali, attraverso deroghe al principio stesso.

3.1.— Sul punto, va sottolineato che questa Corte – chiamata a scrutinare una disposizione di legge statale (l'art. 46 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, recante «Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione»), che (in senso speculare a quello odierno) prevedeva una ulteriore sanatoria del fenomeno della gestione provvisoria delle farmacie con assegnazione al gestore provvisorio della relativa titolarità – ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, sul rilievo del contenuto di estremo dettaglio di tale normativa, ritenuta inidonea a rivestire natura di normativa di principio, poiché concernente «statuizioni al più basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio, non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione» (sentenza n. 87 del 2006).

E, sotto altro profilo, va ricordato che identica pronuncia di incostituzionalità ha riguardato norme della Regione siciliana che attribuivano ai titolari delle farmacie rurali sussidiate delle isole minori

il beneficio della riserva del dieci per cento delle sedi vacanti o di nuova istituzione (commi 1 e 2 dell'art. 32 della legge reg. 16 aprile 2003, n. 4, recante «Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche»), in ragione del fatto che, in tal modo, esse determina(va)no un meccanismo di «deroga permanente» alla regola del concorso per titoli ed esami per l'assegnazione delle farmacie nel territorio della Sicilia a beneficio di una sola categoria di farmacisti, giacché la previsione della «graduatoria riservata per soli titoli» sottrae sempre e comunque al concorso un certo numero di sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione, a beneficio di soggetti cui viene consentito, in sostanza, di scegliere una sede farmaceutica fra quelle disponibili, senza partecipare, in condizioni di parità con gli altri farmacisti, ad una selezione concorsuale e, anzi, con preferenza rispetto ai farmacisti che partecipano agli ordinari concorsi (sentenza n. 448 del 2006). Tale seconda decisione, in particolare – pur ribadendo (come detto) che la regola del concorso pubblico risponde all'esigenza di «garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico» sull'intero territorio nazionale ed assume quindi anche per la Regione siciliana natura di principio fondamentale –, risulta incentrata non già su una pregiudiziale affermazione della incompetenza del legislatore regionale a prevedere deroghe al predetto principio fondamentale, quanto piuttosto sull'assunto della illegittimità della norma censurata in quanto contenente una “deroga permanente” alla regola della assegnazione con le prescritte modalità concorsuali, dettata in via permanente, solo per una particolare categoria di farmacisti.

3.2.— In coerenza con quanto precedentemente detto, questa Corte ritiene che la problematica dedotta nell'odierno giudizio non debba necessariamente risolversi (come richiesto nel ricorso) con la affermazione di una rigida ripartizione di competenze, che porti alla negazione aprioristica della sussistenza di una potestà legislativa regionale in ordine alla previsione di eventuali deroghe al principio del pubblico concorso. Oltretutto, una soluzione in tale senso si porrebbe in insanabile contraddizione con l'inequivoco *incipit* dell'art. 48, comma 29, del decreto-legge n. 269 del 2003 (evocato dal ricorrente quale espressione del principio fondamentale di cui si assume la violazione da parte della normativa impugnata), che, facendo salva una «diversa disciplina regionale», evidentemente intende riconoscere e salvaguardare una competenza della regione in ordine alla regolamentazione del concorso. Segno che (fermo il principio fondamentale di “concorsualità” delle assegnazioni), nelle intenzioni dello stesso legislatore statale, detto principio (normalmente basato su una selezione per titoli ed esami) sia destinato a costituire la modalità ordinaria di assegnazione delle sedi vacanti, non essendo purtuttavia escluso che le regioni o le province autonome, in considerazione di specifiche e concrete necessità contingenti (quali, ad esempio, quelle di sanare pregresse situazioni di precariato), possano prevedere deroghe per casi determinati ed in via meramente transitoria.

Né, d'altronde – anche in ragione delle argomentazioni contenute nelle richiamate sentenze n. 87 e 448 del 2006 – risulta condivisibile la riduttiva lettura del menzionato *incipit* datane dal ricorrente (secondo cui, «fermo l'obbligo dell'assegnazione delle sedi farmaceutiche mediante procedura concorsuale, ciò che potrebbe al più ritenersi non vincolante sono le modalità esecutive ad essa connesse»), giacché è di tutta evidenza che, nelle materie di competenza concorrente, la produzione della normativa di dettaglio è attribuita alle Regioni per Costituzione, e quindi (ove si seguisse l'interpretazione auspicata) la clausola di salvezza sarebbe del tutto pleonastica.

Ed altrettanto inconferente, ai fini del decidere, è il richiamo contenuto nel ricorso alle argomentazioni di cui alla sentenza n. 177 del 1988 – svolte a sostegno del rigetto dei dubbi di costituzionalità sollevati dalle Regioni allora ricorrenti (a causa del contenuto di dettaglio delle norme statali impuginate, prive di qualsivoglia funzione di coordinamento) nei confronti della

sanatoria prevista e disciplinata dagli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 22 dicembre 1984, n. 892 (Norme concernenti la gestione in via provvisoria di farmacie rurali e modificazioni delle leggi 2 aprile 1968, n. 475 e 28 febbraio 1981, n. 34) – che risultano incentrate sulla affermazione della natura eccezionale e provvisoria della deroga statale al principio generale dell’assegnazione della titolarità di farmacie in base a un concorso, per cui i profili normativi lesivi delle competenze concorrenti regionali (o provinciali) trovavano giustificazione nella sussistenza dell’interesse nazionale, inteso quale fondamento di legittimazione del potere normativo statale esercitato. Infatti (come espressamente sottolineato nella sopra richiamata sentenza n. 87 del 2006) «nell’assetto costituzionale delineato dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione deve escludersi che l’interesse nazionale possa legittimare uno spostamento del regime delle competenze normative regolato dal nuovo articolo 117 della Costituzione».

4.1.— Nemmeno risulta configurabile l’ulteriore sollevato profilo di incostituzionalità, riferito alla asserita violazione del principio stabilito nell’ultimo comma dell’art. 97 Cost.

Anche a prescindere dalla (pur dirimente) considerazione che tale principio appare quantomeno eccentrico rispetto al fenomeno della assegnazione di farmacie (che, comunque lo si voglia qualificare, non costituisce conferimento di impiego nella pubblica amministrazione, giacché le farmacie, nonostante il carattere pubblicistico della loro disciplina, determinato da esigenze inerenti alla tutela sanitaria, restano imprese private sia pure sottoposte a rigorosi controlli: sentenza n. 68 del 1961), quello che non è condivisibile è l’assunto (che appare evidentemente sotteso, nella prospettazione, alla evocazione del citato parametro) di una non spiegata coincidenza quanto a presupposti e ad ambiti di applicazione, del principio fondamentale di cui all’art. 48, comma 29, del decreto-legge n. 269 del 2003, dettato con riferimento alla materia in esame dal legislatore ordinario statale, con quello imposto (anch’esso peraltro «salvo i casi stabiliti dalla legge», e non in termini di inderogabile necessità) dalla norma costituzionale per l’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni. La stessa giurisprudenza di questa Corte non esclude la facoltà di introdurre deroghe al pubblico concorso (anche al fine di consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella pubblica amministrazione), seppure con il limite che detta facoltà può essere considerata legittimamente utilizzata solo quando le deroghe siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell’amministrazione e quando ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (da ultimo, sentenze n. 299 del 2011 e n. 30 del 2012).

Orbene – escluso che nella specie si possa configurare una deroga permanente al principio concorsuale (come tale sanzionata nella sentenza n. 448 del 2006) – la norma regionale impugnata si caratterizza (per stessa denominazione dell’atto legislativo, recante «Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche») per la eccezionalità e la precisa delimitazione temporale dell’intervento di sanatoria ed individuazione del numero dei soggetti che ne possono beneficiare, in rapporto alla espressa esistenza nel territorio regionale di esigenze di regolarizzazione e/o stabilizzazione di gestioni precarie o provvisorie di sedi farmaceutiche protrattesi nel tempo, evidentemente a scapito di una corretta tenuta del servizio farmaceutico finalizzata alla tutela del diritto fondamentale dei cittadini alla salute.

4.2.— D’altra parte, non può non assumere particolare significato che il beneficio medesimo non è riconosciuto dal legislatore calabrese indiscriminatamente a tutti i gestori provvisori di sedi farmaceutiche, ma solo a quelli che (per un congruo lasso di tempo) hanno gestito in via provvisoria la sede farmaceutica, loro attribuita ai sensi della legislazione vigente in materia (art. 1, comma 1); e che le sedi farmaceutiche in questione sono quelle «attribuite in gestione provvisoria a seguito

dello scorrimento di graduatoria del concorso regionale bandito nell'anno 1997» (art. 1, comma 3). Sicché, anche sotto tale profilo, la normativa censurata appare compatibile con il generale principio di concorsualità, come espressione del più generale principio di imparzialità della pubblica amministrazione, poiché i soggetti assegnatari vengono scelti non già in maniera arbitraria, trattandosi comunque di farmacisti risultati idonei all'esito di precedente prova concorsuale regolarmente sostenuta, e tuttavia non collocati utilmente in graduatoria per l'assegnazione di sedi vacanti e successivamente beneficiati di assegnazione a titolo provvisorio.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Calabria 10 agosto 2011, n. 30 (Disposizioni transitorie in materia di assegnazioni di sedi farmaceutiche), proposta – in riferimento agli articoli 97, ultimo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2012.

Sentenza del 26 ottobre 2012, n. 236		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo per la Puglia	
Parti costituite	Soggetti privati Regione Puglia	
Materie	Tutela della salute Principio di uguaglianza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 19, comma 4 della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n.26 (Interventi in materia sanitaria) come sostituito dall'art. 8, legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali)	illegittimità costituzionale limitatamente alla parola "regionali"	artt. 3, 32, 117, primo comma, Cost.
Sintesi		
<p>Con ordinanza del 10 marzo 2011 n.100, il Tribunale amministrativo per la Puglia solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Puglia n.4 del 2010, nella parte in cui preclude alle Aziende Sanitarie Locali (ASL) della Regione Puglia la possibilità di stipulare accordi contrattuali con strutture sanitarie private ubicate fuori dal territorio regionale per prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia. La Corte ritiene fondata la questione sollevata.</p> <p>Infatti la normativa previgente, l'articolo 19 della legge regionale n. 26 del 2006, espressamente attribuiva ai direttori generali delle Asl la possibilità di stipulare contratti, per l'erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari, con strutture insistenti "nel proprio territorio e/o in altri ambiti territoriali"; invece l'articolo 8 impugnato, modificando la disciplina, definisce delle priorità, prevedendo che gli accordi contrattuali siano conclusi con strutture ubicate nel territorio dell'asl o, se il fabbisogno non può essere soddisfatto, ricorrendo a strutture insistenti in altri ambiti territoriali "regionali", escludendo di fatto presidi extraregionali: per la Corte "questa delimitazione su base territoriale è costituzionalmente illegittima".</p> <p>Per quanto le esigenze di bilancio e razionalizzazione del sistema sanitario rendano necessaria una programmazione relativa al numero e all'attività dei soggetti erogatori, la Corte ritiene la norma impugnata "irragionevole, inutilmente restrittiva della libertà di cura garantita dall'art. 32 Cost.". Infatti tale disposizione non consegue necessariamente un risparmio di spesa, anzi paradossalmente impedisce di valutare in concreto la convenienza di un accordo con strutture extraregionali, ledendo così, oltre che l'articolo 32, anche l'articolo 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza. Inoltre la Corte ritiene la norma impugnata discriminatoria: riguardando prestazioni domiciliari, la disposizione limita la libertà di scelta della cura dei soggetti disabili che, diversamente da altri pazienti, sono impossibilitati a scegliere e raggiungere una diversa struttura. La norma è quindi lesiva anche del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost. che trova un ulteriore riconoscimento nella Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità.</p>		

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"
-	Aldo	CAROSI	"
-	Marta	CARTABIA	"
-	Sergio	MATTARELLA	"
-	Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia con ordinanza del 10 marzo 2011, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione del Centro Meridionale Riabilitativo S.r.l. ed altri e della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Massimo F. Ingravalle per il Centro Meridionale Riabilitativo S.r.l. ed altri e Lucrezia Girone per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con l'ordinanza indicata in epigrafe, solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), nella parte in cui preclude alle Aziende Sanitarie Locali (ASL) della Regione Puglia la possibilità di stipulare accordi contrattuali con strutture sanitarie private aventi sede legale fuori dal territorio regionale, relativamente all'erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia.

2.— Il giudice rimettente lamenta la violazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione, oltre che del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e del principio del legittimo affidamento, in quanto la norma censurata presenterebbe i tipici caratteri della legge-provvedimento, poiché essa, riproducendo in un testo di legge il contenuto di atti amministrativi già annullati in primo grado dal medesimo TAR, vanificherebbe il diritto alla tutela giurisdizionale delle ricorrenti. Inoltre, risulterebbe violato l'art. 97 Cost., colto sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione, cui si aggiunge il principio del legittimo affidamento, in quanto le strutture riabilitative ubicate in Regioni diverse dalla Puglia vedrebbero irragionevolmente frustrate le proprie aspettative quanto alla conclusione di ulteriori accordi contrattuali con le ASL pugliesi, con le quali da molti anni è stata avviata una collaborazione. Viene altresì evocato l'art. 32 Cost., il quale imporrebbe di tenere in debita considerazione il diritto di ciascun paziente alla libera scelta della struttura sanitaria, pur nel necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti. Per analoghe ragioni, secondo il giudice *a quo*, sarebbe inciso anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «tutela della salute», nell'attuazione provvista dal legislatore statale, che riconoscerebbe il diritto di libera scelta del luogo di cura sull'intero territorio nazionale, sebbene non in termini assoluti. L'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi di «coordinamento della finanza pubblica», risulterebbe parimenti vulnerato dalla legislazione regionale impugnata, a causa delle tariffe più convenienti praticate in Basilicata, rispetto a quelle vigenti in Puglia. Infine, la normativa impugnata risulterebbe discriminatoria nei confronti delle persone disabili – in violazione del principio di eguaglianza garantito dall'art. 3 Cost. e dell'art. 117, primo comma Cost., nella parte in cui impone il rispetto degli obblighi internazionali, tra cui quelli derivanti dalla Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia il 30 marzo 2007 e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), e in particolare dal suo art. 10 – perché la libertà di scelta della cura sarebbe compromessa solo per i pazienti che necessitano l'erogazione di prestazioni riabilitative a domicilio, laddove coloro che sono in grado di ottenere le medesime prestazioni in ambulatorio non incorrerebbero nelle restrizioni stabilite dalla legge regionale.

3.— Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità relativa al difetto di rilevanza, sollevata dalla difesa della Regione Puglia nella seconda memoria depositata il 13 agosto 2012.

La Regione lamenta la mancanza di un rapporto di pregiudizialità tra le questioni rimesse alla Corte e la decisione dei ricorsi pendenti presso il giudice *a quo*, nonché l'insufficiente motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza.

L'eccezione non può essere accolta.

A fugare ogni dubbio quanto alla rilevanza della questione sollevata e all'adeguatezza della relativa motivazione, è sufficiente osservare che tra gli atti impugnati davanti al Tribunale amministrativo regionale remittente è annoverato anche il regolamento di esecuzione della legge regionale oggetto di censura davanti a questa Corte – regolamento della Regione Puglia del 4 novembre 2010, n. 16 (Regolamento regionale dell'Assistenza domiciliare per trattamenti riabilitativi *ex art.* 26 della legge n. 833 del 1978), art. 5. È evidente che la decisione del giudice *a quo* sulla legittimità del regolamento non può prescindere dall'applicazione della legge impugnata nel presente giudizio, la

quale costituisce parametro per la valutazione della normativa regolamentare, come il Tribunale amministrativo regionale non manca di rilevare nella motivazione dell'ordinanza di rimessione.

La questione deve pertanto ritenersi rilevante.

4.— Nel merito, la questione è fondata, nei sensi di seguito precisati.

4.1.— L'art. 8 della legge regionale Puglia n. 4 del 2010 regola l'erogazione di prestazioni riabilitative in regime domiciliare, in sostituzione dell'art. 19 della legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), già sostituito dall'art. 19 della legge regionale Puglia 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007).

La normativa previgente – art. 19 della legge regionale n. 26 del 2006, modificato dall'art. 19 legge regionale n. 25 del 2007 – consentiva esplicitamente ai direttori generali delle ASL di stipulare «contratti con i presidi accreditati per l'erogazione di prestazioni di riabilitazione in forma domiciliare, insistenti nel proprio territorio e/o in altri ambiti territoriali, rivolte alla presa in carico dei soggetti portatori di disabilità fisiche, psichiche e sensoriali», al fine di realizzare il diritto alla libera scelta da parte dell'utente, di facilitare l'accesso alle cure e ridurre i tempi di attesa.

La nuova normativa, impugnata nel presente giudizio, séguita a permettere alle ASL di stipulare accordi contrattuali con i presidi privati per l'erogazione di prestazioni di riabilitazione domiciliare (art. 8, comma 3), in base alla necessità che emergano dalla determinazione del fabbisogno e dalla valutazione della capacità produttiva delle risorse proprie (art. 8, comma 2). E, tuttavia, essa delimita la possibilità di stipulare detti accordi contrattuali con le sole strutture ubicate nel territorio regionale. Più precisamente, la normativa regionale impugnata definisce un ordine di priorità, stabilendo che gli accordi contrattuali siano conclusi di preferenza con presidi privati presenti nel territorio dell'ASL; mentre «[q]ualora il fabbisogno non possa essere soddisfatto attraverso gli accordi contrattuali con i soggetti insistenti nel territorio della ASL di riferimento, i direttori generali stipulano accordi contrattuali con strutture insistenti in altri ambiti territoriali regionali, in ragione dell'abbattimento delle liste di attesa» (art. 19, commi 3 e 4, della legge regionale n. 26 del 2006, come sostituito dall'art. 8 della legge regionale n. 4 del 2010).

Il richiamo ad «altri ambiti territoriali regionali» – una novità rispetto alle precedenti disposizioni, che, fino ad ora, si riferivano invece ad «altri ambiti territoriali», senza ulteriori specificazioni – circoscrive la possibilità di concludere accordi contrattuali con i soli operatori situati nel territorio regionale. Questa delimitazione su base territoriale, specifico oggetto di censura nell'attuale giudizio, è costituzionalmente illegittima.

4.2.— In via preliminare va osservato che, in linea di massima, le priorità stabilite dal legislatore regionale con la normativa censurata, privilegiando innanzitutto le strutture pubbliche e, di seguito, quelle private insistenti nel territorio dell'ASL, appaiono legittime e dotate di una base razionale. L'elevato e crescente *deficit* della sanità e le esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, nonché di razionalizzazione del sistema sanitario, infatti, esigono una programmazione. In particolare, appare ragionevolmente individuato, in linea con le direttrici stabilite dal legislatore statale, un assetto caratterizzato, tra l'altro, «dalla programmazione del numero e dell'attività dei soggetti erogatori, in modo da evitare il rischio di una sottoutilizzazione delle strutture pubbliche; dalla ripartizione preventiva della domanda tra un numero chiuso di soggetti erogatori e dalla facoltà di scelta dell'assistito solo all'interno del novero delle strutture accreditate» (sentenza n. 94 del 2009).

Ciò nondimeno, se è vero che tale programmazione corrisponde alle esigenze di razionalizzare il sistema sanitario (*ex multis*, sentenze n. 248 del 2011 e n. 200 del 2005), appare invece

irragionevole, inutilmente restrittiva della libertà di cura garantita dall'art. 32 Cost. e, come si vedrà, persino discriminatoria la specificazione in base alla quale i direttori generali delle ASL pugliesi sono abilitati a stipulare accordi con le sole strutture sanitarie ubicate in ambito territoriale regionale.

Infatti, in primo luogo, delimitare la scelta dei soggetti erogatori di prestazioni nell'ambito dei confini del territorio regionale incide irragionevolmente sulla libertà di scelta del luogo di cura, senza perseguire obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Occorre rammentare e ribadire che, secondo una giurisprudenza costante, il diritto alla libertà di scelta del luogo della cura in tutto il territorio nazionale non ha carattere assoluto, dovendo essere temperato con altri interessi costituzionalmente protetti, anche in considerazione dei limiti oggettivi derivanti dalle risorse finanziarie disponibili (*ex multis*, sentenze n. 248 del 2011, n. 94 del 2009, n. 200 del 2005). Dunque, non è vietato al legislatore regionale sacrificare la libertà di scelta del paziente, a condizione che il sacrificio risulti necessitato dall'esigenza di preservare altri beni di rango costituzionale, quale ad esempio un'efficiente ed efficace organizzazione del sistema sanitario. Nel caso di specie, tuttavia, non emergono sufficienti ragioni di pregio costituzionale che giustificano la restrizione del diritto protetto dall'art. 32 Cost.

Occorre, infatti, considerare che la limitazione introdotta dalla legislazione della Regione Puglia, impedendo la stipulazione di accordi con strutture extraregionali, non ottiene necessariamente un risparmio di spesa; anzi, potrebbe tradursi persino in una diseconomia, nel caso in cui le tariffe praticate dai presidi sanitari di altre Regioni siano inferiori a quelle pugliesi. Le ragioni di contenimento della spesa pubblica e di razionalizzazione del sistema sanitario che, in linea astratta, sono idonee a giustificare una restrizione del diritto alla libertà di cura, in questo caso non sussistono.

Anzi, la preclusione su base territoriale stabilita dal legislatore regionale non solo non perviene ad un ragionevole bilanciamento tra la libertà di cura e le esigenze della finanza pubblica, ma a ben vedere irragionevolmente impedisce all'amministrazione di effettuarlo: il divieto introdotto per via legislativa, infatti, non consente alle singole ASL di valutare caso per caso tutti gli elementi rilevanti ai fini della determinazione a stipulare un accordo contrattuale con presidi privati, intraregionali o extraregionali, tra cui, ad esempio, le caratteristiche dei pazienti, la tipologia delle prestazioni riabilitative da erogare, le condizioni economiche offerte dai singoli operatori sanitari, nonché la dislocazione territoriale effettiva (giacché può accadere che un presidio sanitario extraregionale si trovi nei fatti più vicino al domicilio del paziente, rispetto a strutture aventi sede legale nella Regione, specie nelle zone confinanti con altre Regioni).

La rigidità del divieto contenuto nella normativa impugnata si pone pertanto in contrasto, oltre che con l'art. 32 Cost., anche con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza.

4.3.— Ancora, occorre osservare che l'art. 3 Cost. risulta violato pure in relazione al principio di uguaglianza, in quanto la normativa impugnata incide concretamente *in peius* sulle sole persone disabili, quali destinatarie di terapie riabilitative domiciliari.

Il divieto posto dalla legge impugnata concerne, infatti, le sole prestazioni di riabilitazione da erogarsi a domicilio. Pertanto, gli effetti restrittivi della normativa impugnata ricadono principalmente sui soggetti più deboli, perché colpiscono prevalentemente i disabili gravi, che necessitano di ricevere prestazioni a domicilio, a differenza dei pazienti che mantengono una capacità di mobilità e sono in grado di raggiungere le strutture riabilitative che prediligono, per ottenere prestazioni in ambulatorio: questi ultimi, a differenza dei primi, conservano intatta la facoltà di avvalersi di centri di cura esterni al territorio regionale. In tal modo, proprio le persone

affette dalle più gravi disabilità subiscono una irragionevole restrizione della libertà di scelta della cura, con grave pregiudizio anche della continuità nelle cure e nell'assistenza – che costituisce un profilo del diritto alla salute ugualmente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 19 del 2009 e n. 158 del 2007) – specie per i pazienti che da tempo sono presi in carico da strutture ubicate al di fuori della Regione Puglia, con le quali non risulta più possibile concludere accordi contrattuali.

Risulta così violato il principio di uguaglianza, garantito dall'art. 3 Cost., che trova, in riferimento alle persone disabili, ulteriore riconoscimento nella citata Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, cui ha aderito anche l'Unione europea (Decisione del Consiglio n. 2010/48/CE, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità), e che pertanto vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

4.4.— Resta assorbito ogni altro motivo di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'articolo 8 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), limitatamente alla parola «regionali».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 ottobre 2012.

Sentenza del 31 ottobre 2012, n. 243		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Toscana	
Materia	Tutela dell'ambiente	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 20, comma 1 legge della Regione Toscana 10 ottobre 2011, n. 50 <<Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento) e alla legge regionale 3 marzo 2010, n. 28 (Misure straordinarie in materia di scarichi nei corpi idrici superficiali. Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento" e alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati")>>	cessazione della materia del contendere	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
Sintesi		
<p>Con la presente sentenza la Corte costituzionale dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale della norma della legge regionale della Toscana concernente lo scarico di acque reflue in aree sensibili. Il governo aveva impugnato questa norma, perché ritenuta invasiva della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e quindi lesiva dell'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost. Nel dettare una disciplina per il caso in cui entro sette anni dall'individuazione dell'area sensibile non fosse stato garantito il rispetto dei limiti di emissione stabiliti dal d. lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale), la Regione, secondo il Governo, aveva, infatti, derogato alla norma statale, che, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ha assoggettato a un trattamento specifico le acque reflue urbane provenienti da agglomerati con oltre 10.000 abitanti. Dal momento che, successivamente alla proposizione del ricorso governativo, la disposizione regionale impugnata è stata abrogata, senza che avesse trovato medio tempore applicazione, la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere.</p>		

SENTENZA N. 243

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
 LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Franco	GALLO	Giudice

- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”
- Aldo	CAROSI	”
- Marta	CARTABIA	”
- Sergio	MATTARELLA	”
- Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 20, comma 3, (recte: art. 20, comma 1) della legge della Regione Toscana 10 ottobre 2011, n. 50, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall’inquinamento) e alla legge regionale 3 marzo 2010, n. 28 (Misure straordinarie in materia di scarichi nei corpi idrici superficiali. Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 “Norme per la tutela delle acque dall’inquinamento” e alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 “Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati”))», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-19 dicembre 2011, depositato in cancelleria il 20 dicembre 2011, ed iscritto al n. 169 del registro ricorsi 2011.

Visto l’atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell’udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l’avvocato dello Stato Paolo Marchini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell’articolo 20, comma 3, (recte: art. 20, comma 1) della legge della Regione Toscana 10 ottobre 2011, n. 50, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall’inquinamento) e alla legge regionale 3 marzo 2010, n. 28 (Misure straordinarie in materia di scarichi nei corpi idrici superficiali. Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 “Norme per la tutela delle acque dall’inquinamento” e alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 “Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati”))», in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata aggiunge alla legge della Regione Toscana 31 maggio 2006, n. 20

(Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento) l'articolo 21-quater, recante «Disposizioni per lo scarico di acque reflue in aree sensibili».

Oggetto del ricorso è il solo comma 3 dell'art. 21-quater, secondo il quale «qualora alla scadenza dei sette anni dall'individuazione dell'area sensibile e del relativo bacino drenante, non sia stato conseguito l'obiettivo di riduzione di cui all'articolo 106, comma 2, del decreto legislativo, gli scarichi di acque reflue urbane provenienti da agglomerati con oltre diecimila abitanti equivalenti sono sottoposti al trattamento più spinto di cui al medesimo articolo, comma 1, al fine di garantire il rispetto dei limiti di emissione stabiliti nella tabella 2 dell'allegato 5 alla parte III del medesimo decreto legislativo. A tal fine le province provvedono, ove necessario, ad adeguare le autorizzazioni già rilasciate».

Questa disposizione si collega perciò all'art. 106 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il cui comma 1 assoggetta ad un trattamento specifico le acque reflue urbane provenienti da agglomerati con oltre 10.000 abitanti equivalenti, che scaricano in acque ricipienti individuate come aree sensibili. Il comma 2 consente, invece, di derogare al trattamento specifico, ove sia stato raggiunto un obiettivo di riduzione del carico in ingresso non inferiore al 75% del fosforo totale o dell'azoto totale.

Il ricorrente ritiene che quest'ultimo obiettivo debba essere conseguito entro sette anni dall'identificazione dell'area sensibile, come prescrive l'art. 91, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, e sostiene che la disposizione impugnata, viceversa, avrebbe l'effetto di dilazionare i tempi «oltre quelli previsti dalla legge ordinaria statale». Essa, per tale ragione, avrebbe invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

2.– Successivamente alla proposizione del ricorso, la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 75 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2011, n. 69 (Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007) e la difesa regionale ha dichiarato che essa, medio tempore, non ha avuto applicazione.

Come la Regione Toscana ha posto esattamente in rilievo, l'effetto normativo avrebbe potuto prodursi solo a partire dalla scadenza di sette anni dall'individuazione delle aree sensibili, alla quale la Regione ha provveduto, con riferimento all'Arno, con la delibera del Consiglio regionale n. 6 del 25 gennaio 2005, pubblicata il 2 marzo 2005, sicché quando la norma censurata è stata abrogata il settennio non era ancora decorso.

In conformità alla giurisprudenza di questa Corte, perciò, va dichiarata la cessazione della materia del contendere (sentenza n. 158 del 2012; sentenza n. 310 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1, della legge della Regione Toscana 10 ottobre 2011, n. 50, recante «Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento) e alla legge regionale 3 marzo 2010, n. 28 (Misure straordinarie in materia di scarichi nei corpi idrici superficiali. Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2006, n. 20 “Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento” e alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 “Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati”)), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il

ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2012.

Sentenza del 31 ottobre 2012, n. 245		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrenti	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Puglia	
Materie	Pubblico impiego Principio di uguaglianza Principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.1, legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale)	illegittimità costituzionale	artt., 3, 97, 136 Cost.
Sintesi		
<p>La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge in esame per violazione degli artt. 3, 97 e 136 Cost. La disposizione censurata prevede che "...nelle more dell'esperimento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti resisi vacanti per effetto della sentenza della Corte Costituzionale 15 dicembre 2010, n. 354, i dipendenti della Regione Puglia interessati dagli effetti di tale sentenza sono adibiti alle mansioni proprie della categoria in cui erano inquadrati alla data di pubblicazione della stessa...". L'art.1 è stato abrogato dall'articolo 25 della l.r.18/2012. La Corte non ha, però, dichiarato cessata la materia del contendere in quanto la normativa impugnata ha trovato medio tempore applicazione: la disposizione in esame ha previsto, infatti, una misura di efficacia immediata rimasta in vigore fino alla sua abrogazione.</p> <p>La violazione dell'articolo 136 Cost. discende dal fatto che la Corte ha ripetutamente affermato che la norma costituzionale è violata non solo quando una disposizione riproduce il contenuto di un'altra già dichiarata illegittima, ma anche quando la nuova disciplina miri a "perseguire e raggiungere, anche se indirettamente esiti corrispondenti". L'articolo 1 prevede, in effetti, che i dipendenti della Regione continuino a svolgere le mansioni alle quali erano adibiti alla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n.354/2010; mansioni che erano state acquisite a seguito delle procedure concorsuali poste in essere in virtù di norme dichiarate illegittime dalla Corte e successivamente annullate dal TAR. Tale articolo quindi, prolungando nel tempo gli effetti delle disposizioni già dichiarate incostituzionali, è lesivo dell'art. 136 Cost.</p> <p>L'articolo impugnato viola, inoltre, gli articoli 3 e 97 Cost in quanto consente ai dipendenti regionali di esercitare le mansioni proprie delle qualifiche a cui hanno avuto accesso in virtù di procedure interamente riservate al personale interno, senza quindi l'espletamento di un pubblico concorso così come previsto dall'articolo 97 Cost.</p>		

SENTENZA N. 245

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Franco	GALLO	Giudice
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”
- Aldo	CAROSI	”
- Marta	CARTABIA	”
- Sergio	MATTARELLA	”
- Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-9 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2012 ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2012.

Visti l'atto di costituzione della Regione Puglia, nonché l'atto di intervento di D. F.;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Volpe per la Regione Puglia e Giuseppe Gallo per D. F.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale), per violazione degli articoli 3, 24, 97, 113 e 136 della Costituzione.

Ad avviso della difesa dello Stato, la disposizione censurata, nell'adibire i dipendenti della Regione interessati dagli effetti della sentenza di questa Corte n. 354 del 2010 alle mansioni proprie della categoria in cui erano inquadrati alla data di pubblicazione di tale pronuncia, violerebbe l'art. 136 Cost., in quanto «sostanzialmente ottiene il risultato di annullare gli effetti» del giudicato costituzionale e sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., «dal momento che, in concreto, continua ad essere adibita alle mansioni superiori, ottenute senza pubblico concorso, la quasi totalità dei funzionari regionali». Inoltre, la disposizione impugnata, interferendo con la funzione giurisdizionale, violerebbe gli artt. 24 e 113 Cost.

2. Successivamente alla presentazione del ricorso, con l'art. 25 della legge 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), la Regione Puglia ha abrogato l'articolo 1 della legge regionale n. 28 del 2011. A séguito di tale modifica, la Regione, con istanza depositata nella cancelleria di questa Corte il 18 settembre 2012, ha chiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Lo *ius superveniens* potrebbe consentire alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere qualora la normativa impugnata non avesse trovato medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 235, n. 153 e n. 89 del 2011). Tuttavia, la disposizione censurata, nel prevedere che i dipendenti della Regione Puglia interessati dagli effetti della sentenza n. 354 del 2010 siano adibiti alle mansioni superiori fino all'esperimento delle procedure concorsuali, ha introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore fino alla sua abrogazione. La documentazione prodotta dalla Regione conferma che i dipendenti regionali in questione «hanno mantenuto e continuano a mantenere le qualifiche loro attribuite a séguito dei procedimenti concorsuali espletati negli anni 1998-1999» (nota prot. 0019466 del 13 settembre 2012, allegata alla memoria depositata il 18 settembre 2012). Ne consegue che l'intervenuta abrogazione della disposizione censurata non consente alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere.

3. Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 9 ottobre 2012 e allegata alla presente sentenza, è stato dichiarato inammissibile l'intervento di D. F., in quanto il giudizio di costituzionalità delle leggi promosso in via di azione «si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale» (da ultimo, sentenza n. 33 del 2011).

4. La questione è fondata con riferimento agli artt. 136, 3 e 97 Cost.

4.1. Deve essere trattata per prima la censura relativa all'art. 136 Cost. Essa, infatti, «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre», perché «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenza n. 350 del 2010).

La censura è fondata.

La disposizione impugnata stabilisce che i dipendenti della Regione Puglia continuino ad essere adibiti alle mansioni che svolgevano alla data di pubblicazione della sentenza n. 354 del 2010 di questa Corte. Si tratta delle mansioni proprie delle qualifiche superiori, ottenute a séguito delle procedure concorsuali del 1998-99. Tali procedure avevano dato applicazione a disposizioni normative dichiarate illegittime da questa Corte con la sentenza n. 373 del 2002 e successivamente annullate dal Tar Puglia. L'invalidità di dette procedure, quindi, discende dalla declaratoria di incostituzionalità e dal conseguente annullamento da parte del Tar. Gli esiti delle medesime procedure erano stati fatti salvi dall'articolo 59, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), anch'esso dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 354 del 2010.

Questa Corte ha affermato, in più occasioni, che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a «perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963). L'articolo 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, prevedendo che i dipendenti regionali continuino ad esercitare le mansioni superiori, prolunga nel tempo gli effetti delle

disposizioni già dichiarate incostituzionali con le sentenze n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002, con conseguente lesione dell'art. 136 Cost.

Né è rilevante la circostanza che la disposizione impugnata avrebbe dovuto avere applicazione «in via eccezionale» e «nelle more dell'esperienza delle procedure concorsuali per la copertura dei posti resisi vacanti». Infatti, non è previsto alcun termine per lo svolgimento di dette procedure (sentenza n. 223 del 1983), talché la norma censurata assume solo nominalmente carattere provvisorio.

4.2. Secondo il ricorrente, la disciplina impugnata violerebbe «ancora una volta» gli artt. 3 e 97 Cost., dato che i funzionari regionali continuano «in concreto» ad essere adibiti alle mansioni superiori «ottenute senza pubblico concorso».

Anche tale censura è fondata.

L'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011 consente ai dipendenti regionali di esercitare le mansioni proprie delle qualifiche cui hanno avuto accesso a séguito di procedure interamente riservate a personale interno, in forza di disposizioni che sono in contrasto con l'art. 97 Cost., come già accertato da questa Corte con le sentenze n. 354 del 2010 e n. 373 del 2002.

4.3. Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2011, per violazione degli artt. 136, 3 e 97 Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure.

5. La Corte rileva con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare a ben due giudicati costituzionali. Come sottolineato da lungo tempo dalla giurisprudenza di questa Corte, sull'art. 136 Cost. «poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali» (sentenza n. 73 del 1963). Questo comporta per il legislatore, statale e regionale, l'obbligo «di “accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima”, anziché “prolungarne la vita”» (sentenza n. 223 del 1983).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 2 novembre 2011, n. 28 (Misure urgenti per assicurare la funzionalità dell'amministrazione regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2012.

Sentenza del 22 novembre 2012, n. 260		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Abruzzo	
Materie	Coordinamento della finanza pubblica Tutela della salute Potere sostitutivo Professioni Pubblico impiego	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, comma 1, lettere a) e b) della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2009 – e altre disposizioni di adeguamento normativo)	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost..
Sintesi		
<p>Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo, concernente la modifica all'art. 35 della l.r.6 del 2009. Con tale modifica si prevede che le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni socio-sanitarie – fin dal 1 gennaio 2009 – nell'ambito dei "Progetti obiettivo", siano considerate ex lege "provvisoriamente autorizzate e accreditate", ai sensi dell'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, concernente l'autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie; si prevede inoltre la proroga del termine di tale autorizzazione e accreditamento provvisorio al 31 dicembre 2012. Il Governo ha eccepito la violazione dell'art. 117, terzo comma Cost., sotto il duplice profilo dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica, e dell'art. 120, secondo comma, Cost., per l'interferenza della disposizione impugnata con i poteri del Commissario per il risanamento del disavanzo sanitario.</p> <p>La Corte conferma che la materia delle autorizzazioni e degli accreditamenti sanitari nonché della relativa vigilanza rientra nella competenza legislativa concorrente in materia di salute ma precisa che, nel caso dei "Progetti obiettivo" la posizione delle strutture inserite nel piano è del tutto particolare. Ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 34-bis della legge 23 dicembre 1992, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), il Ministero della salute sottopone, con cadenza annuale, all'approvazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato- Regioni, una proposta di Accordo individuando le linee guida a cui le Regione dovranno attenersi nel caso in cui decidessero di approvare specifici progetti ("Progetti obiettivo") che vengono integralmente finanziati dallo Stato.</p> <p>La Corte, pertanto, ha considerato che le disposizioni regionali impuginate non costituiscono una ipotesi di "accredimento definitivo ope legis" ma anzi, trattandosi di prestazioni inerenti il suddetto "Progetto obiettivo", per i quali lo Stato ha approvato una particolare disciplina ed assegnato una rilevante priorità, si considerano compatibili con la legge statale.</p> <p>Circa il termine del 31 dicembre 2012 la Corte, considerato che si versa in proroga di</p>		

accreditamento provvisorio già concesso e che il termine è previsto dalla disposizione di legge statale, più volte prorogata, e considerato che tale proroga è inerente alle strutture che erogano servizi nell'ambito dei "Progetti obiettivo" (servizi questi non ospedalieri e non ambulatoriali), il termine è correttamente indicato e non scaduto. La conseguenza è che la Regione Abruzzo non ha violato i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di accreditamento.

Circa il sospetto di incostituzionalità della norma regionale ai sensi dell'art. 120, secondo comma Cost. la Corte ha accertato che non sussiste alcuna violazione delle competenze commissariali, in quanto la competenza del commissario si estrinseca solo nel caso di accreditamenti istituzionali e non anche negli accreditamenti provvisori e, soprattutto, la normativa impugnata non concerne "nuove" iniziative regionali ma solo la proroga di accreditamenti già concessi e oggetto di apposita valutazione in sede di Conferenza Stato-regioni.

La Consulta ha ritenuto insussistente anche la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica sempre in ordine alla peculiarità dei "Progetti obiettivo", finanziati dallo Stato con fondi separati, non incidenti sul disavanzo regionale.

SENTENZA N. 260

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"
-	Aldo	CAROSI	"
-	Marta	CARTABIA	"
-	Sergio	MATTARELLA	"
-	Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2009 – e altre disposizioni di adeguamento normativo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-27 marzo 2012, depositato in cancelleria il 30 marzo 2012 ed iscritto al n. 63 del registro

ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Rosario Di Maggio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Federico Tedeschini per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con ricorso notificato il 23 marzo 2012 e depositato il successivo 30 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Abruzzo, 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2009 – e altre disposizioni di adeguamento normativo).

La disposizione impugnata ha modificato l'art. 35, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 aprile 2009, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2009), il cui testo originario prevedeva che «le strutture pubbliche e private che alla data del 1° gennaio 2009 erogano prestazioni socio-sanitarie a seguito di “Progetti obiettivo” sono provvisoriamente autorizzate, ai sensi dell'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) fino alla data del 31 dicembre 2011, a continuare ad erogare le stesse prestazioni in attesa della ridefinizione della normativa regionale che consente di accedere all'accreditamento istituzionale, fermo restando il possesso dei requisiti strutturali, organizzativi e di personale». In particolare, l'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge regionale impugnata dispone che: «dopo le parole “provvisoriamente autorizzate”, sono inserite le seguenti: “ed accreditate”»; l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della medesima legge regionale dispone, inoltre, che: «le parole “31 dicembre 2011”, sono sostituite dalle seguenti: “31 dicembre 2012”».

Le censure della Presidenza del Consiglio muovono tutte dal comune assunto che le disposizioni impugnate stabiliscano un accreditamento *ex lege*, fino al 31 dicembre 2012, delle strutture socio-sanitarie indicate nel menzionato art. 35 della legge della Regione Abruzzo, 30 aprile 2009, n. 6, che siano già state autorizzate ai sensi dell'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

Simile accreditamento *ex lege* violerebbe l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, perché si porrebbe in conflitto con i principi generali stabiliti in materia di tutela della salute dall'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, in quanto le disposizioni regionali impugnate prescinderebbero dall'accertamento degli ulteriori requisiti di qualificazione delle strutture, richiesto dalla citata legislazione statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio all'accreditamento istituzionale.

In secondo luogo, il ricorrente ritiene che la legislazione regionale impugnata interferisca con il mandato del Commissario per il risanamento del disavanzo sanitario del 12 dicembre 2009 per la Regione Abruzzo e che, conseguentemente, risulterebbe violato l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Infine, il ricorrente lamenta, *ex art.* 117, terzo comma, della Costituzione, la violazione, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, considerato che l'accreditamento di strutture socio-sanitarie sino al 31 dicembre 2012, previsto dalla legge regionale impugnata, non rispetterebbe i vincoli posti dall'Accordo per il Piano di rientro dal deficit sanitario della Regione Abruzzo del 6 marzo 2007 e dall'"Azione 4 del Programma operativo 2010".

2.— Le questioni di legittimità costituzionale proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

3.— Per valutare la disposizione regionale impugnata, occorre preliminarmente inquadrare la legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2012 nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di autorizzazioni e accreditamento delle strutture sanitarie private. Infatti, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private è ricompresa nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali fissati dalle norme statali (su tale inquadramento generale, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, *ex plurimis* sentenze n. 200 del 2005 e n. 134 del 2006).

3.1.— Per verificare l'osservanza da parte della legislazione regionale di tali principi fondamentali, occorre peraltro distinguere, dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'"autorizzazione", prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'"accreditamento" delle strutture autorizzate.

Quanto all'"autorizzazione", gli artt. 8, comma 4 e 8-*ter*, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono livelli essenziali di sicurezza e qualità che debbono essere soddisfatti da tutte le strutture che intendono effettuare prestazioni sanitarie e questa Corte ha riconosciuto che tali disposizioni rappresentano principi fondamentali che le Regioni devono rispettare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento (*ex plurimis* sentenze n. 245 del 2010 e n. 150 del 2010).

Per l'"accreditamento" occorrono, invece, "requisiti ulteriori" (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992. Come già riconosciuto da questa Corte (*ex plurimis* sentenza n. 361 del 2008), i "requisiti ulteriori", di cui all'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, necessari per l'accreditamento, hanno natura di principi fondamentali che le Regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accreditamento *ope legis* a strutture di cui viene presunta la regolarità, indipendentemente dal possesso effettivo di tali requisiti.

Tuttavia, è stata la medesima legislazione statale a stabilire un passaggio graduale dal sistema precedente (convenzionale, basato sul pagamento dei fattori produttivi) a quello nuovo (basato sul pagamento delle prestazioni, previo accreditamento delle strutture). Si è così previsto un "accreditamento temporaneo" (art. 6, comma 6, della legge n. 724 del 1994) per le strutture precedentemente convenzionate che avessero accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché un "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove, o per attività nuove in strutture accreditate per altre attività, in attesa della verifica del volume di attività e della qualità delle prestazioni (art. 8-*quater*, comma 7, della legge n. 502 del 1992), disciplina questa già ritenuta legittima dalla Corte costituzionale (sin dalla sentenza n. 416 del 1995).

Inoltre, il legislatore statale ha previsto che il passaggio all'accreditamento definitivo o istituzionale per le strutture già temporaneamente accreditate (art. 8-*quater*, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992) debba perfezionarsi entro un termine stabilito dalla legge dello Stato. Il rispetto di tale termine è stato considerato principio fondamentale che le Regioni sono tenute a rispettare, dovendosi fare

salve solo quelle discipline regionali di proroga che costituiscano «un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell'autorizzazione», in presenza di casi eccezionali che differenzino la situazione presa in esame da quella generale alla quale soltanto il legislatore statale poteva aver fatto riferimento quando ha fissato il termine finale di adeguamento (sentenza n. 93 del 1996).

In ordine al termine finale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, più volte prorogato dal legislatore statale, deve rilevarsi come, da ultimo, l'art. 1, comma 796, lettera *t*), della legge n. 296 del 2006, abbia stabilito la data del 1° gennaio 2010, successivamente posposta al 1° gennaio 2011 dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010) e ulteriormente procrastinata sino al 1° gennaio 2013 dall'art. 1 della legge 26 febbraio 2011, n. 10 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie). Quest'ultima proroga vale, però, per le sole strutture non ospedaliere e non ambulatoriali, fermo restando per le strutture ospedaliere e ambulatoriali il termine del 1° gennaio 2011.

3.2.— Con riferimento alla legislazione della Regione Abruzzo, deve rilevarsi che i procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni e degli accreditamenti istituzionali ai fini del passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo sono stati regolamentati dalla legge n. 37 del 2007, cui è seguita la delibera della Giunta regionale di approvazione dei manuali di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie.

Su un piano distinto, invece, devono essere collocate le disposizioni impugnate (art. 1, comma 1, lettere *a* e *b*, della legge della Regione n. 3 del 2012 di modifica all'art. 35 della legge della Regione n. 6 del 2009), con le quali la Regione Abruzzo si è limitata a prorogare fino al 31 dicembre 2012 – termine che coincide con quello previsto dalla legislazione statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio al definitivo per le strutture non ospedaliere e non ambulatoriali – il temporaneo accreditamento già concesso con precedenti delibere della Giunta regionale, a particolari strutture sanitarie autorizzate, cioè a quelle inserite in “Progetti obiettivo” già approvati.

3.3.— Ancora è necessario sottolineare che la posizione delle strutture inserite in “Progetti obiettivo” è del tutto peculiare. A quest'ultimo riguardo, infatti, deve rimarcarsi che, ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 34-*bis*, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), il Ministero della salute sottopone annualmente all'approvazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, una proposta di Accordo che individua gli indirizzi cui le Regioni dovranno attenersi nell'elaborare specifici progetti (cd. “Progetti obiettivo”), destinati ad essere finanziati con appositi fondi dello Stato. Acquisito l'assenso e formalizzato l'Accordo, viene stabilito il riparto dei fondi tra le varie Regioni sulla base dei progetti presentati, destinato ad essere recepito in apposita intesa. A partire dal 2009, per effetto della modifica operata sull'art. 1, comma 34-*bis*, della legge n. 662 del 1996, dall'art. 79, comma 1-*quater*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, il Ministero dell'economia e delle finanze eroga, a titolo di acconto, il 70% dell'importo complessivo annuo spettante a ciascuna Regione, mentre il restante 30% è subordinato all'approvazione da parte della Conferenza permanente Stato-Regioni di una relazione illustrativa dei risultati raggiunti.

3.4.— Le disposizioni regionali impugnate non configurano, pertanto, una ipotesi di accreditamento

definitivo *ope legis*, incompatibile con l'art. 8-*quater* della legge n. 502 del 1992, in quanto elusivo della necessaria verifica della sussistenza dei "requisiti ulteriori" ivi previsti. Le norme oggetto del presente giudizio si riferiscono, invece, a prestazioni inserite in "Progetti obiettivo", per i quali lo stesso Stato ha espresso una valutazione di priorità e di indispensabilità tali da giustificare un autonomo ed eccezionale procedimento di erogazione di fondi e di controllo e valutazione dei risultati raggiunti.

È solo in riferimento a strutture che erogano tale tipo di prestazioni che le disposizioni regionali sono intervenute a consentire una proroga al 31 dicembre 2012 dell'accreditamento provvisorio già concesso. Simile proroga, pertanto, pone solo un problema di rispetto del termine finale stabilito dalla legislazione statale: 1° gennaio 2011 per le strutture ospedaliere e ambulatoriali e 1° gennaio 2013 per le altre, come previsto dall'art. 1, comma 796, lettera *t*), della legge n. 296 del 2006, poi prorogato dalle leggi successive.

La proroga disposta dalla legge regionale impugnata riguarda le sole strutture che erogano servizi inseriti in "Progetti obiettivo" approvati dalla Giunta regionale e, in base alle delibere dedotte dalle Regione (senza che la Presidenza del Consiglio ricorrente abbia dedotto risultanze contrarie), tali servizi risultano essere non ospedalieri e non ambulatoriali. Per esse, pertanto, il termine di riferimento posto dal legislatore statale è quello del 1° gennaio 2013 e non è quindi scaduto.

Ne consegue che la legge regionale non ha violato i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di accreditamento.

4.— In ordine alla lamentata violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, va osservato che il mandato commissariale per la Regione Abruzzo alla lettera *a*), n. 5, prevede, tra gli interventi prioritari, «l'attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale». Inoltre, il medesimo mandato, alla lettera *b*), incarica altresì il Commissario «di sospendere eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l'apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche ovvero per l'autorizzazione e l'accREDITAMENTO di strutture sanitarie private fino all'avvenuta adozione del Piano di riassetto della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete di assistenza specialistica ambulatoriale tranne quelle necessarie alla attuazione del Piano di rientro».

Tale essendo il contenuto del mandato, non sussiste alcuna interferenza da parte dell'impugnata legislazione regionale, in quanto: la lettera *a*), n. 5, del mandato riguarda gli accreditamenti istituzionali e non gli accreditamenti provvisori come quello oggetto della disposizione impugnata; la lettera *b*) del mandato concerne le "nuove" iniziative regionali, mentre nel caso in esame manca il requisito della novità, trattandosi di proroga di accreditamenti già concessi e, in quanto inseriti in "Progetti obiettivo", già oggetto di positiva valutazione da parte dello Stato medesimo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

La questione di legittimità costituzionale deve perciò ritenersi non fondata.

5.— In riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione per contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, va osservato come la giurisprudenza costituzionale sia ferma nel ritenere che il contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario determini una violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge n. 296 del 2006 e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 (*ex plurimis*, sentenza n. 91 del 2012).

A prescindere da ogni considerazione sulla sufficienza e sull'adeguatezza delle motivazioni del ricorso in relazione al contrasto tra la disposizione impugnata e il Piano di rientro, deve ribadirsi che le prestazioni rientranti in "Progetti obiettivo" sono oggetto di una valutazione di priorità in

sede di Conferenza Stato-Regioni e seguono un autonomo percorso anche in ordine alla ripartizione dei fondi specificamente ad esse destinati. Né risulta che le prestazioni legate a “Progetti obiettivo” siano state prese in considerazione dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario per la Regione Abruzzo.

Anche quest’ultima questione di legittimità costituzionale quindi non è fondata, in quanto la legge regionale impugnata riguarda prestazioni, inserite in “Progetti obiettivo” finanziati dallo Stato separatamente e con fondi autonomi, non incidenti perciò sul disavanzo regionale e non inclusi nel piano di rientro dal disavanzo stesso che, pertanto, non può ritenersi essere stato violato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all’art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo – Legge finanziaria regionale 2009 – e altre disposizioni di adeguamento normativo) promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2012

Sentenza del 28 novembre 2012, n. 262		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Puglia	
Materie	Coordinamento della finanza pubblica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 9, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia)	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 10, comma 1, secondo periodo, l.r. Puglia 1/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 11, comma 1, secondo periodo, l.r. Puglia 1/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 13, comma 1, secondo periodo, l.r. Puglia 1/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, l.r. Puglia 1/2011	estinzione del giudizio	
Sintesi		
<p>Nel giudizio innanzi alla Corte vengono esaminate alcune norme della legge della Regione Puglia n. 1/2011 impugnate dal Governo perché ritenute lesive di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, espressi dalla normativa statale che detta misure urgenti in tema di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (decreto legge 31 maggio 2010, n. 78).</p> <p>Le norme impuginate contemplano percentuali di riduzione di spese della pubblica amministrazione regionale, calcolate a valere dall'anno 2011 e con riferimento alle spese sostenute nell'anno 2009, concernenti varie categorie: incarichi di studio e di consulenza (art. 9, comma 1); relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (art. 10, comma 1); missioni, comprese quelle all'estero (art. 11, comma 1); forme contrattuali flessibili e collaborazioni coordinate e continuative (art. 13, comma 1). Le medesime norme, peraltro, escludono dalla riduzione di spese delle suddette categorie quelle gravanti sul bilancio vincolato, quelle relative agli incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia, nonché quelle per missioni effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di protezione civile e per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali. Le deroghe appena citate, invero, si pongono in contrasto con le disposizioni di principio contenute negli articoli 6 e, relativamente ai contratti flessibili e alle collaborazioni coordinate e continuative, 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, che non consentono quelle specifiche limitazioni.</p> <p>Peraltro, con riferimento, in particolare, all'art. 6 del decreto legge, la Corte, richiamando quanto già affermato in due recenti pronunce, (sentenze n. 182 del 2011 e n. 139 del 2012), ribadisce che tale norma <i>“pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali</i></p>		

di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali". Nel caso di specie, invece, la Regione non ha previsto ulteriori misure compensative delle minori riduzioni di spesa derivanti dalle deroghe imputate, che avrebbero permesso di vedere rispettato il saldo complessivo risultante dall'applicazione della norma statale.

Le considerazioni esposte conducono la Corte a ritenere fondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme regionali impugnate.

SENTENZA N. 262

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Alfonso	QUARANTA	Presidente
-Franco	GALLO	Giudice
-Luigi	MAZZELLA	”
-Gaetano	SILVESTRI	”
-Sabino	CASSESE	”
-Giuseppe	TESAURO	”
-Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-Giuseppe	FRIGO	”
-Alessandro	CRISCUOLO	”
-Paolo	GROSSI	”
-Giorgio	LATTANZI	”
-Aldo	CAROSI	”
-Marta	CARTABIA	”
-Sergio	MATTARELLA	”
-Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, 10, comma 1, 11, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e 13, ultimo periodo, della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-16 marzo 2011, depositato in cancelleria il 14 marzo 2011, ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, 10, comma 1, 11, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e 13 della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia).

1.1.– Ad avviso del ricorrente, l'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, nella parte in cui stabilisce che la disposizione secondo la quale, a partire dal 1° gennaio 2011, la spesa per incarichi di studio e di consulenza non deve essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nel 2009 non si applica agli incarichi gravanti su risorse del bilancio vincolato e agli incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo il quale sono escluse dalla predetta riduzione della spesa per incarichi di studio e consulenza solamente le «attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco».

1.2.– La difesa dello Stato aggiunge che ledono l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrastano con la vigente normativa in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni, anche altre due disposizioni contenute nella legge reg. Puglia n. 1 del 2011: l'art. 10, comma 1, nella parte in cui stabilisce che la disposizione in esso contenuta e secondo la quale, a partire dal 1° gennaio 2011, le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza sono ridotte al 20 per cento di quelle sostenute nel 2009, non si applica alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza a valere su risorse del bilancio vincolato; l'art. 11, comma 1, nella parte in cui prevede che sono escluse dal limite da esso stabilito (e secondo il quale, a decorrere dal 1° gennaio 2011, non si possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, per un importo superiore al 50 per cento di quelle sostenute nel 2009) le missioni a valere su risorse del bilancio vincolato, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile nonché le missioni connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi internazionali, comunitari e interistituzionali e che il predetto limite di spesa può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento della Giunta regionale ovvero dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

1.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, poi, che l'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, stabilendo che a decorrere dal 1° gennaio 2011, al personale in distacco in via continuativa presso le segreterie particolari del Presidente della Giunta, degli Assessori regionali, del Presidente, dei vice Presidenti e dei Consiglieri segretari del Consiglio regionale e dei Presidenti di commissioni consiliari permanenti, nonché al personale distaccato presso i gruppi consiliari sia corrisposto un rimborso forfettario giornaliero, per ogni giornata di effettiva presenza in servizio e per un massimo di 210 giorni in un anno, pari a 25 centesimi di euro a chilometro, assumendo a base di calcolo la distanza chilometrica tra il Comune sede dell'ufficio di appartenenza e quello sede di lavoro, nonché un rimborso forfettario giornaliero sostitutivo del

buono pasto, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale la materia dell'ordinamento civile, ponendosi in contrasto con le disposizioni contenute nel titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base alle quali il trattamento economico fondamentale ed i criteri utilizzati per la sua erogazione debbono essere definiti in sede di contrattazione collettiva.

1.4.– Infine, è censurato anche l'art. 13 della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, il quale esclude dal limite di spesa stabilito per il personale assunto con forme contrattuali flessibili e per le collaborazioni coordinate e continuative (pari al 50 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009) i contratti flessibili e le collaborazioni coordinate e continuative con oneri a valere sul bilancio vincolato. Ad avviso del ricorrente, tale disposizione lede l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale non consente deroghe al predetto limite di spesa.

2.– Occorre preliminarmente dichiarare, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte, l'estinzione del giudizio relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato rinuncia all'impugnazione di tali disposizioni e la Regione Puglia ha accettato la rinuncia.

3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

La predetta disposizione regionale, pur riproducendo il contenuto dell'art. 6, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010 quanto a percentuale di riduzione della spesa per incarichi di studio e consulenza, si differenzia da questa per il fatto che, nel suo secondo periodo, esclude dal computo della spesa da tagliare quella corrispondente agli incarichi gravanti su risorse del «bilancio vincolato» e agli «incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia», in tal modo violando il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010.

Come già affermato da questa Corte (sentenze n. 182 del 2011 e n. 139 del 2012), infatti, la predetta norma statale, pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali.

L'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, si pone quindi in contrasto con la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni proprio per effetto della violazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 considerato nel suo complesso.

Spettava infatti alla Regione indicare le ulteriori misure contenute nella legge reg. Puglia n. 1 del 2011 dirette ad operare tagli ad altre uscite, compensativi delle minori riduzioni di spesa derivanti dall'esclusione, dal novero delle spese da contrarre, di quelle corrispondenti agli incarichi gravanti sulle risorse del «bilancio vincolato» e agli «incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della regione Puglia», in maniera tale da assicurare il rispetto del saldo complessivo risultante dall'applicazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010. La Regione nulla ha dedotto al riguardo. La questione sollevata dal ricorrente è dunque fondata, perché la norma impugnata non rispetta il principio generale enunciato dal predetto art. 6.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, secondo periodo, della legge

reg. Puglia n. 1 del 2011.

4.– Anche l'analogia questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della medesima legge pugliese, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

La norma oggetto della presente questione stabilisce la riduzione delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza in misura identica a quella imposta dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 (nel suo comma 8) e tuttavia, nel secondo periodo, esclude dall'ambito della sua applicabilità le spese gravanti su risorse del bilancio vincolato.

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., rinviando ai motivi esposti a proposito della questione precedente, denunciando in tal modo il contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato art. 6.

Effettivamente la genericità dell'esclusione delle spese gravanti sulle risorse del bilancio vincolato, unita alla mancata indicazione, da parte della Regione, dell'adozione di misure compensative, impongono di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011.

5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della medesima legge regionale è fondata nei limiti di seguito precisati.

La norma oggetto della presente questione stabilisce la riduzione delle spese per missioni in misura identica a quella imposta dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 (al comma 12). Anche rispetto ad essa il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che la Regione ha illegittimamente escluso dall'ambito di applicabilità le spese per le missioni gravanti su risorse del bilancio vincolato e, inoltre, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile nonché le missioni connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi internazionali, comunitari e interistituzionali. Il ricorrente si duole anche della previsione secondo la quale il predetto limite di spesa può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento della Giunta regionale ovvero dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

Occorre preliminarmente precisare che alcune delle predette esclusioni sono contemplate anche dalla normativa statale. Si tratta, precisamente, delle spese per missioni connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi internazionali e comunitari. Inoltre, anche la norma statale consente che il limite di spesa per le missioni possa essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione.

Le eccezioni previste dalla norma pugliese che non trovano corrispondenza nell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 sono, quindi, solamente quelle relative: a) alle missioni le cui spese gravano su risorse del bilancio vincolato; b) alle missioni per lo svolgimento di compiti ispettivi; c) alle missioni per l'assolvimento di compiti di protezione civile; d) alle missioni necessarie per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali.

Entro questi limiti la questione deve essere accolta per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per effetto del contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010. Infatti, la Regione non ha indicato le ulteriori misure di risparmio contenute nella legge reg. Puglia n. 1 del 2011 che possano consentire di ritenere rispettato il saldo complessivo risultante dall'applicazione delle percentuali di riduzione così come previste dalla citata norma statale.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, nella parte in cui esclude dal limite di spesa stabilito nel primo

periodo le missioni a valere sulle risorse del bilancio vincolato, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile, quelle indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali.

6.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011 promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

La norma oggetto della presente questione applica alla Regione Puglia la medesima riduzione della spesa per i contratti di lavoro flessibili e per quelli di collaborazione coordinata e continuativa stabilita dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010. Tuttavia anche questa norma pugliese (al secondo periodo) esclude dall'applicabilità del limite di spesa così introdotto i contratti flessibili e le collaborazioni coordinate e continuative con oneri a valere sul bilancio vincolato.

Come già affermato da questa Corte (sentenza n. 173 del 2012), l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 detta un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e la norma pugliese impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, nell'escludere dalla riduzione della spesa per i contratti di lavoro flessibili e per quelli di collaborazione coordinata e continuativa alcune categorie di quei contratti, si pone in diretto contrasto con esso.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011, nella parte in cui esclude dal limite di spesa stabilito nel primo periodo le missioni a valere sulle risorse del bilancio vincolato, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile, quelle indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011;

5) *dichiara* estinto il giudizio relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011, promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2012.

Sentenza del 12 dicembre 2012, n. 277		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Corte di Appello di Torino	
Parti costituite	Soggetti privati	
Interveniente	Regione Piemonte	
Materie	principi generali e costituzionali principio di uguaglianza tutela giurisdizionale dei diritti	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino")	illegittimità costituzionale	art. 3 Cost.
art. 1, comma 1349, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007).	illegittimità costituzionale nella parte in cui esclude che l'Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino succeda all'Ordine Mauriziano nelle obbligazioni sorte dopo la data di entrata in vigore del d.l. n. 277/2004, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, nonché nella parte in cui, con riferimento alle medesime obbligazioni, priva di efficacia nei confronti dell'azienda sanitaria ospedaliera i decreti di ingiunzione e le sentenze emanati o divenuti esecutivi e dispone che la Fondazione succeda nelle azioni esecutive.	artt. 3, 24, 101 e 113 Cost.
Sintesi		
<p>La Corte di appello di Torino ha investito la Consulta di una questione riguardante debiti contratti dall'Ordine Mauriziano quale ente ospedaliero, ai sensi della XIV disposizione transitoria e finale della Costituzione, trasformato in azienda sanitaria ospedaliera con la l.r. Piemonte n. 39 del 2004.</p> <p>La Corte torinese, infatti, è stata chiamata a pronunciarsi su alcune opposizioni a precetto e a decreti ingiuntivi, atti diretti originariamente verso l'Ordine Mauriziano, inerenti prestazioni eseguite dal 23 novembre 2004 al 31 gennaio 2005. I giudici rimettenti dovevano decidere qual era il soggetto giuridico debitore, tra l'Ente Ordine Mauriziano di Torino, costituito – ai sensi dell' art. 2, comma 3, della l.r. Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 – in Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino" (nel proseguo ASOM) o la Fondazione Ordine Mauriziano.</p> <p>Il d.l. 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio</p>		

2005, n. 4, aveva costituito, infatti, la Fondazione Ordine Mauriziano, assegnandogli una quota del patrimonio dell'antico Ordine Mauriziano, allo scopo di risanare il dissesto dell'ente e prevedendo la successione nei rapporti attivi e passivi, anche contenziosi, di cui l'Ordine Mauriziano era titolare alla data di entrata in vigore dello stesso d.l. nonché delle obbligazioni contratte entro il termine perentorio del 22 novembre 2004. Parallelamente venivano conservati all'Ordine due presidi ospedalieri, fino all'approvazione di una legge regionale che avrebbe incardinato il tutto all'interno del servizio sanitario regionale piemontese, cosa che, effettivamente, avvenne con la ricordata l.r. n. 39 del 2004 con decorrenza 1° febbraio 2005.

I giudizi all'esame della magistratura torinese hanno per oggetto proprio i debiti maturati dall'Ordine Mauriziano tra il 22 novembre 2004 e il 31 gennaio 2005, periodo durante il quale l'Ordine non aveva ancora mutato la natura giuridica in azienda ospedaliera, debiti che – sempre secondo l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 39 del 2004 – dovevano essere posti a carico della Fondazione, costituita ai sensi del d.l. 277/2004..

Successivamente è intervenuto il legislatore statale che, con l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, stabilì che l'ASOM subentrava all'Ordine Mauriziano nelle obbligazioni, relative all'esecuzione di contratti di durata, sorte – però – successivamente alla sua costituzione. Il medesimo comma 1349 dell'art. 1 inoltre dichiarava inefficaci nei confronti dell'ASOM i decreti di ingiunzione e le sentenze emanate o divenute esecutive, con riguardo alle obbligazioni relative al periodo compreso tra il 23 novembre 2004 e il 31 gennaio 2005.

Il giudice rimettente ha rilevato come il legislatore regionale e, successivamente, quello statale, hanno leso l'affidamento dei creditori dell'Ordine Mauriziano che avrebbe dovuto essere l'Azienda Ospedaliera e non la Fondazione, ad onorare i crediti contratti nel periodo in esame e, dichiarando inefficaci i titoli giudiziari, lo Stato avrebbe violato l'art. 3, 24, 101 e 113 Cost., ponendo in *non cale* i giudizi civili e, in ultima analisi, ledendo le attribuzioni dell'Autorità giudiziaria, cui spetta la tutela dei diritti.

La Corte ha dichiarato fondate le questioni poste in riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost.; ha confermato il proprio indirizzo e cioè che una volta emessi provvedimenti giurisdizionali il legislatore non può incidervi e, quindi, l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, vanificando l'attività giurisdizionale compiuta, lede gli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost.. La stessa disposizione, insieme all'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, è ugualmente lesiva dell'art. 3 Cost., anche nella parte in cui si limita a rendere la Fondazione, anziché l'ASOM, responsabile delle obbligazioni contratte nella veste di Ordine Mauriziano, incidendo sul contrario affidamento dei creditori divenuti tali successivamente al d.l. n. 277 del 2004. Questi, stipulando i contratti con l'Ordine confidavano di essere esclusi dalla procedura concorsuale della Fondazione e facevano affidamento sul fatto che il credito vantato sarebbe stato soddisfatto dall'ASOM e dunque dalla Regione.

SENTENZA N. 277

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	”
-	Gaetano	SILVESTRI	”
-	Sabino	CASSESE	”
-	Giuseppe	TESAURO	”
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	”
-	Giuseppe	FRIGO	”
-	Alessandro	CRISCUOLO	”
-	Paolo	GROSSI	”
-	Giorgio	LATTANZI	”
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Sergio	MATTARELLA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino") e dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), promossi dalla Corte d'appello di Torino con tre ordinanze del 22 aprile 2011 e con una ordinanza del 9 novembre 2011, rispettivamente iscritte ai nn. 160, 161 e 162 del registro ordinanze 2011 ed al n. 23 del registro ordinanze 2012, e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2011 e n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione della Fondazione Ordine Mauriziano, della Sol Spa, dell'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano, della Eli Lilly Italia Spa, della Sanofi- Aventis Spa nonché gli atti di intervento della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Mario Sanino e Riccardo Montanaro per la Fondazione Ordine Mauriziano, Maddalena Palladino per la Sol Spa e per la Eli Lilly Spa, Paolo Scaparone per l'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte e Anna Chiozza per la Sanofi-Aventis Spa.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte di appello di Torino ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), in riferimento agli articoli 3, 24, 41, 42, 97, 102, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 1 del

primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"), in riferimento ai medesimi parametri costituzionali e all'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione (reg. ord. n. 23 del 2012). In altri giudizi, con tre ordinanze di analogo tenore (reg. ord. n. 160, n. 161 e n. 162 del 2011), sempre la Corte di appello di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

2.– I giudizi sono connessi e meritano pertanto di essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– I giudizi *a quibus* hanno per oggetto controversie sorte, in sede di opposizione a decreto ingiuntivo (reg. ord. n. 160, n. 161 e n. 162 del 2011), ovvero a precetto (reg. ord. n. 23 del 2012), per debiti maturati dall'Ordine Mauriziano di Torino nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nell'esercizio dell'attività ospedaliera. In particolare, i rimettenti debbono decidere quale soggetto giuridico sia il debitore, tra l'Ente Ordine Mauriziano di Torino, costituito in azienda sanitaria ospedaliera (di seguito ASOM), e la Fondazione Ordine Mauriziano, le cui vicende sono illustrate nella sentenza n. 263 del 2012 di questa Corte.

L'art. 2 del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, ha costituito la Fondazione, dotandola di parte del patrimonio dell'Ordine Mauriziano, allo scopo di operare per il risanamento del dissesto finanziario dell'Ente, succedendogli nei rapporti attivi e passivi, ivi compresi quelli contenziosi, di cui l'Ordine era titolare alla data di entrata in vigore del d.l. n. 277 del 2004, ovvero nelle obbligazioni contratte non oltre il 22 novembre 2004.

Nel contempo, l'art. 1 del d.l. n. 277 del 2004 ha conservato in capo all'Ordine due presidi ospedalieri, con i quali continuare a svolgere l'attività sanitaria, fino alla data di entrata in vigore della legge regionale con la quale la Regione Piemonte ne avrebbe disciplinato la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della Regione.

La Regione ha provveduto in tal senso con la legge reg. n. 39 del 2004, il cui art. 2, comma 1, ha stabilito che l'Ordine è costituito in azienda ospedaliera con decreto del Presidente della Giunta. I rimettenti hanno cura di precisare che, per effetto di tale decreto, l'ASOM deve ritenersi costituita a partire dal 1° febbraio 2005.

I giudizi *a quibus*, dunque, hanno per oggetto obbligazioni contratte dall'Ordine nel periodo compreso tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, durante il quale esso non era ancora stato costituito come azienda ospedaliera.

Ai fini della decisione, i rimettenti si trovano ad applicare, anzitutto, l'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, impugnato, con il quale il legislatore regionale ha espressamente disposto che tali obbligazioni siano poste a carico della Fondazione, quand'anche siano state oggetto di liti giudiziarie.

In seguito lo stesso legislatore statale è intervenuto in modo analogo (cfr. in proposito l'ordinanza n. 436 del 2008) con l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, censurato, stabilendo che l'ASOM succede all'Ordine nelle sole obbligazioni, relative all'esecuzione di contratti di durata, sorte successivamente alla sua costituzione: con motivazione non implausibile la Corte di appello di

Torino (reg. ord. n. 23 del 2012) ha ritenuto che tale disposizione debba riferirsi a qualsivoglia debito contratto dall'Ordine tra il 23 novembre 2004 ed il 31 gennaio 2005, nel senso di escludere che di esso debba rispondere l'ASOM.

La disposizione impugnata aggiunge che sono inefficaci nei confronti dell'ASOM i decreti ingiuntivi e le sentenze emesse o divenute esecutive, con riguardo alle obbligazioni relative a tale ultimo periodo di tempo.

La Corte di appello rimettente (reg. ord. n. 23 del 2012) conclude che il significato da attribuire alla norma regionale e a quella statale sia oramai coincidente, e che, in tal modo, sia stata rovesciata la regola enunciata in origine dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004, con il quale era stato invece disposto che la Fondazione sarebbe succeduta all'Ordine nei rapporti di debito e credito sorti anteriormente alla data di entrata in vigore di tale decreto-legge, ovvero anteriormente al 23 novembre 2004, ed avrebbe risposto solo delle relative obbligazioni.

Il giudice *a quo* rileva che, per tale via, il legislatore regionale prima, e quello statale dopo, hanno vanificato l'affidamento riposto dai creditori dell'Ordine circa il fatto che l'ASOM, e non la Fondazione, avrebbe risposto dei debiti contratti successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 277 del 2004. Inoltre, l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, dichiarando inefficaci nei confronti dell'ASOM i titoli esecutivi di natura giudiziale già formati, avrebbe violato, oltre che l'art. 3 Cost., anche gli artt. 24, 102 e 113 Cost., vanificando l'attività difensiva svolta nei relativi giudizi, e ledendo le attribuzioni dell'Autorità giudiziaria, cui spetta la tutela dei diritti.

4.– Le questioni così poste in riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost. sono fondate.

L'art. 2, comma 3, del d.l. n. 277 del 2004 è univoco nel circoscrivere la responsabilità della Fondazione alle obbligazioni sorte anteriormente al 23 novembre 2004.

Tale regola, peraltro, è conforme allo scopo che il legislatore statale si è prefisso attraverso la nascita della Fondazione, non di svolgere tramite questo ente nuova attività sanitaria, ma essenzialmente di gestire il patrimonio per risanare il dissesto finanziario, garantendo soddisfazione ai creditori nell'ambito di una procedura concorsuale (sentenza n. 355 del 2006). La prosecuzione dell'attività ospedaliera è stata invece conservata in capo all'Ordine, che, senza soluzione di continuità, l'ha esercitata in conformità alla sua natura giuridica originaria, e l'ha poi proseguita, in qualità di azienda ospedaliera, una volta inserito con tale veste nell'ordinamento regionale.

Sarebbe stato perciò naturale, quand'anche non previsto espressamente dal legislatore, come invece è avvenuto in questo caso, che fosse l'ASOM a dover rispondere dei debiti conseguenti al proseguimento delle attività ospedaliere, di cui tale ente è rimasto titolare in conformità alla XIV disposizione finale della Costituzione, pur mutando natura giuridica, giacché la Fondazione è del tutto estranea a tali attività.

Parimenti, quest'ultima è attributaria di un patrimonio che il legislatore non può avere selezionato, se non con riguardo alla necessità che esso fosse il più possibile capiente per soddisfare i crediti pregressi. Conseguentemente, la legge ha escluso che su tali beni potessero gravare anche i debiti contratti successivamente, e fino alla incerta data di costituzione dell'ASOM, giacché ciò avrebbe posto a repentaglio l'equilibrio raggiunto.

Questo assetto normativo, di fonte statale, è stato vigente nell'arco temporale antecedente alla costituzione dell'ASOM, sicché su di esso hanno riposto affidamento i creditori, e, parallelamente, si sono basati i giudici nel dirimere controversie aventi ad oggetto le obbligazioni allora sorte. Solo con l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, e dunque a circa due anni di distanza, il legislatore statale, che è il solo competente a disciplinare la Fondazione e a definirne il grado di

responsabilità patrimoniale (sentenza n. 173 del 2006), ha invertito la regola, e per di più ha paralizzato nei confronti dell'ASOM provvedimenti giurisdizionali già formati sulla base di essa. La normativa dello Stato, escludendo la responsabilità della Fondazione per i debiti posteriori alla sua nascita e prefigurando il passaggio dell'Ordine Mauriziano nell'ordinamento regionale senza interruzione dell'attività ospedaliera, aveva infatti chiaramente inteso tenere ferma l'imputazione in capo a tale soggetto dei rapporti giuridici sorti successivamente al d.l. n. 277 del 2004, sicché i titoli esecutivi maturati in capo all'Ordine dovevano ritenersi eseguibili nei suoi confronti, anche a seguito dell'assunzione della qualità di azienda ospedaliera.

Questa Corte, in un caso del tutto analogo, ha già affermato che al legislatore è precluso incidere sul soggetto nei cui confronti sono stati emessi provvedimenti giurisdizionali, sostituendo ad un soggetto *in bonis*, responsabile secondo il regime sostanziale e processuale ordinario, un'entità diversa, nei cui confronti non è assicurata ai creditori la piena realizzazione dei propri diritti (sentenza n. 364 del 2007). L'art. 1, comma 1349, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui vanifica l'attività giurisdizionale compiuta fino alla formazione del titolo esecutivo, lede perciò gli artt. 3, 24, 101 e 113 Cost.

Tale disposizione, unitamente all'art. 2, comma 3, della legge reg. n. 39 del 2004, è ugualmente lesiva dell'art. 3 Cost., anche nella parte in cui si limita a rendere la Fondazione, anziché l'ASOM, responsabile delle obbligazioni contratte nella veste di Ordine Mauriziano, tradendo l'affidamento contrario ingenerato nei creditori dal d.l. n. 277 del 2004. Questi ultimi, infatti, hanno stipulato contratti con l'Ordine nel convincimento di essere esclusi dalla procedura concorsuale facente capo alla Fondazione, cosicché il credito non avrebbe insistito sul limitato patrimonio assegnato a detta Fondazione, ma sarebbe stato assistito dalla piena responsabilità dell'ASOM, e dunque dell'ordinamento regionale, ove l'azienda sanitaria è inserita.

L'interesse della parte creditrice non è ovviamente, in linea di principio, insensibile rispetto al mutamento del soggetto passivo dell'obbligazione, quand'anche disposto per legge: in questo caso, sono costituzionalmente tollerabili, dunque, quelle «tecniche» motivate da «un ragionevole rischio di insufficienza di un patrimonio a soddisfare i creditori», che, anche attraverso la realizzazione del principio di concorsualità, sono tese a meglio garantire il soddisfacimento dei crediti (sentenza n. 355 del 2006; inoltre, sentenze n. 437 del 2005 e n. 155 del 1994).

Nel caso in questione, viceversa, tale mutamento è stato disposto attraverso l'indicazione di un ente che risponde nei limiti di un patrimonio assegnato per far fronte ai soli debiti pregressi, rendendone così incerto il pieno soddisfacimento, a fronte della originaria e piena responsabilità dell'ASOM.

La posizione dei creditori divenuti tali posteriormente al d.l. n. 277 del 2004 è perciò ben diversa da quella dei creditori che vantavano diritti sorti in precedenza, poiché per questi ultimi la Fondazione funge da soggetto liquidatore delle rilevanti passività nell'ambito della procedura concorsuale, mentre per i primi essa si sostituisce ad un ente oramai liberato dai precedenti debiti e tornato con ciò *in bonis*.

Né l'affidamento sulla responsabilità dell'ASOM può ritenersi minato dalla sopravvenienza della legge reg. n. 39 del 2004, e non solo perché il legislatore regionale non avrebbe potuto abrogare il contrario precetto della legge statale competente per materia. In ogni caso, infatti, la disposizione regionale in questione è entrata in vigore solo il 22 gennaio 2005, così da coprire un brevissimo arco temporale, durante il quale si deve comunque ritenere già consolidato il contrario affidamento legittimamente maturato in forza del d.l. n. 277 del 2004.

Questa Corte ha ripetutamente rilevato che la tutela del legittimo affidamento è principio connaturato allo Stato di diritto (sentenza n. 206 del 2009; sentenza n. 156 del 2007), sicché,

legiferando contro di esso, il legislatore statale e quello regionale hanno violato i limiti della discrezionalità legislativa.

5.– Sono assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda sanitaria ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino");

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1349, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), nella parte in cui esclude che l'Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino succeda all'Ordine Mauriziano nelle obbligazioni sorte dopo la data di entrata in vigore del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, nonché nella parte in cui, con riferimento alle medesime obbligazioni, priva di efficacia nei confronti dell'azienda sanitaria ospedaliera i decreti di ingiunzione e le sentenze emanati o divenuti esecutivi e dispone che la Fondazione succeda nelle azioni esecutive.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Sentenza del 12 dicembre 2012, n. 284		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrenti	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Autonomia patrimoniale delle regioni e degli enti locali Coordinamento della finanza pubblica Governo del territorio	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214	non fondatezza della questione	artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma e 119, ultimo comma, Cost.
Sintesi		
<p>Il ricorso sollevato dalla Regione Veneto si fonda, essenzialmente, sulle previsioni contenute nei primi due commi che introducono novelle a disposizioni di legge riguardanti la gestione e la valorizzazione degli immobili pubblici.</p> <p>In base a tali previsioni, in primo luogo (comma 1), viene affidato all'Agenzia del demanio un ruolo rilevante nella valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dello Stato, Regioni ed enti locali, che si sostanzia nella promozione di "iniziative idonee per la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di società, consorzi o fondi immobiliari", nonché dell'avvio della verifica di fattibilità delle medesime, con la prospettiva, inoltre, di individuare tramite procedure selettive di evidenza pubblica, sia i soggetti privati partecipanti alle suddette iniziative, sia i soggetti specializzati nel settore.</p> <p>In secondo luogo (comma 2), vengono definite nel "dettaglio" competenze e procedure dirette all'attuazione del processo di valorizzazione degli immobili pubblici, e stabiliti i relativi termini di adempimento.</p> <p>Le questioni sollevate dal ricorrente attengono alla pretesa lesione delle attribuzioni legislative delle regioni in tema di governo del territorio e gestione del proprio patrimonio immobiliare, sia con riferimento all'autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria riconosciuta ad esse dagli artt. 118 e 119 Cost., sia con riferimento alla potestà legislativa regionale di "dettaglio" conferita dall'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato solo la determinazione dei principi fondamentali regolatori della materia.</p> <p>L'assunto della difesa, ad avviso della Corte, non è condivisibile, innanzitutto, avuto riguardo alla materia oggetto del contendere, in relazione alla quale viene affermato, secondo un costante orientamento giurisprudenziale, come <<per la individuazione della "materia" agli effetti della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, occorre far riferimento al nucleo centrale della disciplina normativa, al fine di identificarne la concreta ratio, dovendosi invece trascurare tutti i profili secondari e di dettaglio>>, quali risultano essere, nel caso di specie, i profili puramente patrimoniali dei beni su cui si esercita la competenza degli enti territoriali, mentre assurge a nucleo centrale del provvedimento in cui si innesta la norma impugnata (d.l. n. 201/2011) il <<complesso dei provvedimenti riconducibili alla manovra finanziaria, e, perciò, naturalmente</p>		

attribuibili alla materia "coordinamento della finanza pubblica">>. Si tratta di interventi normativi che dettano misure incidenti in vari settori, finalizzate a "garantire la stabilità economico-finanziaria del Paese" e "a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività", quali sono le misure in tema di sviluppo ed equità; in tema di rafforzamento del sistema finanziario; in tema di consolidamento dei conti pubblici, fra cui, in particolare, quelle in parola relative alle dismissioni immobiliari, che legittimamente concentrano nell'Agenzia del demanio compiti precipui al conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione e valorizzazione della gestione del patrimonio immobiliare e degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e di riduzione delle spese, allineandosi in tal modo anche a quanto disposto con raccomandazioni dall'Unione europea.

Sempre ad avviso della Corte, le medesime considerazioni valgono a legittimare il contenuto procedimentale "dettagliato" della norma sanzionato dalla Regione, nel senso che la relativa disciplina si colloca su un livello che <<*trascende (e assorbe) una semplice visione "localistica" del governo del territorio*>>, per assurgere ad un livello in cui prioritaria è l'esigenza di razionalizzazione e valorizzazione economico-finanziaria degli immobili degli enti coinvolti nel loro complesso, intesi come "risorsa pubblica", rispetto alla quale i criteri di gestione ottimale non possono che essere uniformi su tutto il territorio nazionale, ferma restando l'autonomia delle regioni nelle determinazioni specifiche da assumere per la formazione di accordi e intese previste dalla norma.

Quanto, poi, all'ulteriore assunto della difesa sull'asserita brevità dei termini di adempimento che renderebbe difficoltoso l'esercizio della competenza concorrente delle regioni, viene risolto dal Giudice nel senso di affermare in riferimento alla norma statale <<*la funzione di "principio", in relazione allo scopo di rendere celere la procedura e di "premiare" le Regioni più virtuose*>>.

Sulle basi esposte, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale.

SENTENZA N. 284

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Franco	GALLO	Presidente
-Luigi	MAZZELLA	Giudice
-Gaetano	SILVESTRI	"
-Sabino	CASSESE	"
-Giuseppe	TESAURO	"
-Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-Giuseppe	FRIGO	"
-Alessandro	CRISCUOLO	"
-Paolo	GROSSI	"
-Giorgio	LATTANZI	"
-Aldo	CAROSI	"
-Marta	CARTABIA	"
-Sergio	MATTARELLA	"

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 21 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. — La Regione Veneto impugna, fra gli altri, l'art. 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, per contrasto con gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. In particolare, quanto al comma 1 di detto articolo – che ha inserito un nuovo articolo (il 33-*bis*) nel decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sotto la rubrica «Strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici» – il legislatore statale avrebbe attribuito all'Agenzia del demanio un ruolo determinante per la valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico anche di proprietà delle Regioni e degli altri enti territoriali, sia attraverso la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari, sia attraverso la selezione dei privati partecipanti, sia nella selezione dei soggetti specializzati dei quali avvalersi. La norma, inoltre, lascerebbe trasparire l'intendimento dello Stato di gestire il processo di valorizzazione anche degli immobili pubblici regionali attraverso risorse finanziarie messe a disposizione dalle stesse Regioni o dagli altri enti territoriali, in contrasto con gli artt. 118 e 119 della Costituzione, «ove si prevede che le Regioni abbiano un proprio patrimonio e che quindi possano gestirne, nella loro autonomia amministrativa organizzativa e finanziaria, la valorizzazione».

A proposito, poi, della disciplina dettata dal comma 7 del predetto nuovo art. 33-*bis* – con il quale sono stati sostituiti i commi 1 e 2 dell'art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la compatibilità, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – la disposizione novellata, per un verso, assegnerebbe alle Regioni un termine assai breve entro il quale esercitare la potestà legislativa concorrente; per altro verso delineerebbe anche un contenuto di dettaglio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Essendo quindi certa la inosservanza di un termine così breve per l'esercizio della competenza regionale, la disposizione solo all'apparenza rispetterebbe l'autonomia regionale, per di più dettando una disciplina mal coordinata: l'art. 25, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47

(Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), infatti, che si applicherebbe per l'appunto in caso di inosservanza del predetto termine, non si riferisce al tema (qui rilevante) delle varianti agli strumenti generali, finalizzate ad attribuire una destinazione d'uso a immobili pubblici in dismissione.

Quanto al comma 2 della disposizione oggetto di impugnativa – che ha inserito l'art. 3-ter nel decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 (Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliari), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410 – la relativa disciplina scenderebbe nel dettaglio delle procedure, al punto da apparire incompatibile con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione in materia di governo del territorio e di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare, sia a livello legislativo che amministrativo e finanziario, ponendosi, dunque, in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, ultimo comma, della Costituzione.

2. — Le doglianze avanzate dalla Regione ricorrente – formalmente rivolte all'intero art. 27 ma sviluppate, nei motivi, solo in riferimento ai commi 1 e 2 – fanno dunque leva, essenzialmente, sulla pretesa lesione della sfera delle attribuzioni legislative regionali in tema di gestione del patrimonio immobiliare delle Regioni. Si sottolinea, in particolare, come gli interventi legislativi censurati si iscrivano in un complesso di misure che, da un lato, concentrano in capo alla Agenzia del demanio un ruolo determinante nella valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio pubblico, anche di proprietà delle Regioni e degli enti locali controllati, così da rivelare un intendimento dello Stato di pervenire ad una diretta e abnorme gestione di questi processi; dall'altro, finiscono con lo specificare nel dettaglio competenze e procedure al di là di una semplice normativa di principio, quale dovrebbe essere quella statale in materie – quali il governo del territorio e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico – a legislazione concorrente.

3. — Entrambi i motivi di impugnazione non sono, però, persuasivi, avuto riguardo alla cornice entro la quale deve iscriversi il provvedimento legislativo oggetto di censura e, in tale ambito, alla *ratio* che risulta ispirare le peculiari e composite disposizioni dettate in tema di valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico.

4. — E' noto infatti, a questo riguardo, come la giurisprudenza costituzionale abbia da tempo affermato che per la individuazione della "materia" agli effetti della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, occorra far riferimento al nucleo centrale della disciplina normativa, al fine di identificarne la concreta *ratio*, dovendosi invece trascurare tutti i profili secondari e di dettaglio (tra le tante, sentenza n. 168 del 2009).

Ebbene, non sembra dubbio che il nucleo della pur complessa disciplina dettata dal decreto-legge n. 201 del 2011 (e che ne ha costituito in larga misura la "giustificazione" anche sul piano dei relativi presupposti di straordinaria necessità ed urgenza) è rappresentato – come emerge dal relativo preambolo (nel quale, in sintesi, si addita il fine «di garantire la stabilità economico-finanziaria del Paese nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale e nel rispetto del principio di equità, nonché di adottare misure dirette a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività») – dall'esigenza di introdurre meccanismi multisettoriali (misure in tema di sviluppo ed equità; in tema di rafforzamento del sistema finanziario nazionale ed internazionale; in tema di consolidamento dei conti pubblici, fra le quali quelle relative alle riduzioni di spesa, alla riduzione del debito pubblico, e, in particolare, alle dismissioni immobiliari, qui in discorso, nonché in tema di concorrenza e di sviluppo industriale ed infrastrutturale) evidentemente appartenenti al complesso dei provvedimenti

riconducibili alla manovra finanziaria e, perciò, naturalmente attribuibili alla materia “coordinamento della finanza pubblica”.

Si tratta, infatti, di interventi che si saldano strettamente alle misure che, nell’attuale fase, compongono il piano di stabilizzazione e che, del resto, tendono ad allinearsi alle raccomandazioni a tal proposito fornite, anche di recente, dagli organismi dell’Unione europea.

5. — La prospettiva evocata dalla Regione ricorrente appare, al contrario, ispirata da una visione essenzialmente “patrimonialistica”, e finisce per risultare, perciò, eccentrica rispetto al contesto del provvedimento censurato: il quale, lungi dal proporre una contaminazione delle competenze circa la titolarità dei beni in questione, introduce unicamente meccanismi volti alla ottimizzazione complessiva del patrimonio immobiliare pubblico, incidendo in primo luogo sul profilo funzionale della sua destinazione ed utilizzazione economica. Come infatti emerge dalla stessa relazione tecnica che ha accompagnato il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 201 del 2011, l’art. 27 si prefigge l’obiettivo di «velocizzare ed ottimizzare il corretto utilizzo degli immobili appartenenti, in particolare, allo Stato ed agli enti territoriali, attraverso un’ampia gamma di strumenti, intervenendo anche su aspetti procedurali per una loro semplificazione. Tra l’altro, tale ottimizzazione, da un lato, fa emergere in modo più chiaro la parte del patrimonio immobiliare utilizzato per finalità istituzionali e, da un altro lato, agevola e velocizza la “trasformazione” degli altri immobili in risorse finanziarie». Da qui l’attribuzione all’Agenzia del demanio di compiti di «promozione della fattibilità delle iniziative» che si prevede vengano attivate «a livello territoriale con la finalità di costituire forme societarie, consortili o fondi immobiliari locali» e la introduzione di procedure ampiamente partecipate, volte alla armonica e, appunto, ottimale realizzazione degli obiettivi perseguiti.

Il profilo, per così dire, “finanziario” appare, in altri termini, del tutto prevalente rispetto a quello meramente “patrimoniale” dei diritti, o delle competenze, che gli enti territoriali esercitano su quei beni, consentendo di ricondurre l’innesto normativo censurato nel panorama, come già detto, delle misure di coordinamento della finanza pubblica.

Sembra, anzi, potersi rilevare – tanto sul piano del linguaggio normativo quanto su quello contenutistico, desumibile dallo stratificato succedersi delle varie iniziative legislative sulla materia qui in discorso – come la legislazione statale appaia da tempo generalmente orientata a introdurre discipline del patrimonio immobiliare “pubblico” considerato nel suo complesso, indipendentemente, cioè, dalla questione della specifica appartenenza dei singoli beni a questo o a quello tra i diversi enti pubblici territoriali coinvolti; e ciò nella ovvia prospettiva di tracciare obiettivi di “governo” rispondenti a fini e interessi generali o comuni, destinati a concorrere, ma su un piano prevalentemente finanziario, alla gestione dei beni da parte del singolo ente che ne disponga a titolo meramente “dominicale”. L’oggetto – o, se si vuole, la materia – dell’intervento finisce, quindi, per non riguardare i singoli immobili degli enti coinvolti, ma piuttosto l’insieme del patrimonio immobiliare pubblico, individuato come entità a sé stante, e rispetto al quale – quindi – i criteri di gestione ottimale, sul piano economico-finanziario, non possono che essere, per ovvie ragioni, uniformi su tutto il territorio nazionale.

6. — Ispirate a presupposti di questo genere appaiono, del resto, nella giurisprudenza costituzionale, quelle pronunce di infondatezza di questioni sollevate dalle Regioni nei confronti di disposizioni statali analoghe a quelle in esame, adottate nella costante riaffermazione del principio secondo cui le disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica sono legittime in quanto: a) stabiliscano un “limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente” per le Regioni; b) evitino di prevedere in modo dettagliato le modalità per il raggiungimento degli obiettivi (tra le

altre più recenti, la sentenza n. 182 del 2011, che subordina la legittimità delle disposizioni statali alla condizione che sia consentita l'estrapolazione, dalle singole disposizioni, «di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale»).

Alla stessa linea risultano, peraltro, riconducibili – per ciò che riguarda il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica anche attraverso la valorizzazione degli immobili – le scelte legislative che, in armonia con il nuovo titolo V, hanno portato via via – dopo la legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) – all'emanazione, tra gli altri, di provvedimenti come: a) il ricordato decreto-legge n. 351 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 410 del 2001, che ha, tra l'altro, previsto una serie di procedure per l'alienazione di immobili dello Stato con possibilità di riconoscere agli «enti territoriali interessati» quote del ricavato «attribuibile alla rivendita degli immobili valorizzati» (art. 3, comma 15); b) il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che, per l'appunto, all'art. 58 ha disciplinato le procedure per la «Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali»; c) la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), che, all'art. 1, comma 223, ha autorizzato l'alienazione di immobili a trattativa privata, con diritto di opzione riconosciuto agli enti territoriali; d) il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122, il quale, nel recare misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, ha dettato, all'art. 8, comma 2, specifiche disposizioni in tema di gestione degli immobili degli enti locali, proprio nel quadro ed «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, previsti dagli articoli 119 e 120 della Costituzione»; e) l'art. 33 della legge n. 98 del 2011, su cui si tornerà più avanti; f) la legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), che ha previsto di conferire o trasferire immobili dello Stato a fondi comuni di investimento o a società di gestione del risparmio, prevedendo, altresì, più in generale (all'art. 8), «Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali» (con obbligo della riduzione del debito pubblico «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica»: comma 3); g) il più volte richiamato decreto-legge n. 201 del 2011, che, tra l'altro, all'art. 28 contiene disposizioni in tema di «Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese». Nel più generale quadro degli strumenti dedicati alla realizzazione del patto di stabilità e del coordinamento della finanza pubblica va, per altro verso, rammentato, accanto alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica nonché accanto al richiamato decreto-legge n. 78 del 2010, anche il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), il quale, prevedendo, tra l'altro, agli artt. 33 e seguenti, l'istituzione di una «Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica» proprio come sede stabile per una partecipata definizione degli obiettivi di finanza pubblica e delle relative procedure, ha espressamente ribadito (art. 32) che «L'autonomia finanziaria delle regioni, delle province e delle città metropolitane deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e di crescita».

7. — Tutto ciò conferma, del resto, il lungo itinerario che ha contrassegnato i diversi passaggi in cui si è articolato il percorso normativo concernente la materia; percorso che rinvia, da ultimo, puntuale conferma alla stregua dell'univoco tenore della «Direttiva del Presidente del Consiglio con

le linee guida per contenere le spese pubbliche di gestione», del 3 maggio 2012, ove, fra le voci oggetto della cosiddetta *spending review*, si fa espressa menzione di «ricognizione degli immobili in uso; riduzione della spesa per locazioni, assicurando il controllo della gestione dei contratti; definizione di precise connessioni tra superficie occupata e numero degli occupanti»; di «ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica anche attraverso compattamenti di uffici ed amministrazioni»; di «restituzione all'Agenzia del demanio degli immobili di proprietà pubblica eccedenti i fabbisogni». Una serie di obiettivi perfettamente sintonici rispetto alla *ratio* della iniziativa legislativa che la Regione Veneto censura.

D'altra parte, che la disciplina della valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico presenti vocazioni di carattere univocamente, o prevalentemente, finanziario emerge, anche, dallo specifico contesto normativo in cui viene ad iscriversi il nuovo – e contestato – art. 33-*bis* del d.l. n. 98 del 2011.

Tale decreto-legge ha, infatti, tra l'altro dettato – nel quadro di disposizioni intese a realizzare il controllo e la riduzione della spesa pubblica, con attribuzione di un ruolo primario all'Agenzia del demanio – previsioni specifiche in materia di «acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici» (art. 12); ha introdotto il “Nuovo patto di stabilità interno”, con i relativi “parametri di virtuosità” per le singole Regioni (art. 20); ed ha, per l'appunto, stabilito analitiche «disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare», prevedendo, in particolare (art. 33), la costituzione di una «società di gestione del risparmio» per la istituzione di fondi di investimento destinati a «partecipare in fondi di investimento immobiliari chiusi promossi da regioni, province, comuni anche in forma consorziata» nonché da enti pubblici o società interamente partecipate, proprio «al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile»; fondi che, a loro volta, sono destinatari dei conferimenti immobiliari e sono abilitati ad effettuare acquisti di immobili degli enti pubblici, o dai medesimi utilizzati, o ad ottimizzare, sul piano finanziario, il patrimonio immobiliare non utilizzato per finalità istituzionali.

È anche significativo che alla costituzione di tale società di gestione del risparmio sia stata fatta corrispondere la previsione dello scioglimento e della messa in liquidazione della società «Patrimonio dello Stato s.p.a.» (art. 33, comma 8) – istituita già dal decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63 (Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112.

8. — Su queste basi, la prima delle censure della Regione ricorrente non è dunque fondata. Il ruolo attribuito alla Agenzia del demanio appare, come si è accennato, in linea con l'articolata gamma di interventi che alla stessa sono stati via via riservati per conseguire un obiettivo di razionalizzazione e valorizzazione della gestione del patrimonio immobiliare e con gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e di riduzione delle spese di cui agli obblighi interni e comunitari. Le iniziative che l'Agenzia del demanio può promuovere, a norma del nuovo art. 33-*bis* del d.l. n. 98 del 2011 – va sottolineato, invero, il carattere promozionale delle stesse – prevedono, peraltro, ampia partecipazione degli enti interessati: è, infatti, espressamente previsto (al comma 2) che l'avvio della verifica di fattibilità di tali iniziative debba essere preceduto dalle attività di cui all'art. 3-*ter*, comma 4, del d.l. n. 351 del 2001 (articolo aggiunto, per l'appunto, dal comma 2 dell'art. 27 qui impugnato e intitolato «Processo di valorizzazione degli immobili pubblici»), connesse alla formulazione dei «programmi unitari di valorizzazione territoriale», ampiamente partecipati.

D'altra parte, rispetto a materie tanto complesse ed articolate come il "coordinamento della finanza pubblica", specie se ragguagliato ad un settore strutturalmente e funzionalmente composito come la gestione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici, soltanto in presenza di una legislazione statale che effettivamente "espropri" – nello specifico settore preso in considerazione e in misura inaccettabile rispetto agli obiettivi perseguiti dalla normazione di principio – gli spazi della autonomia regionale, potrà dirsi intervenuto un *vulnus* sul versante della relativa sfera di attribuzione legislativa. Ma perché una simile ipotesi possa risultare concretamente verificata occorrerebbero dei sicuri indici di riconoscimento, che attestassero uno sviamento della funzione normativa di "principio", con correlativa invasione nella sfera della funzione normativa di "dettaglio", non legittima, del resto, proprio perché non essenziale alla prima. Evenienza, questa, che, per le predette ragioni, non si è realizzata nel caso di specie.

9. — Quanto, poi, alle doglianze relative alla previsione del comma 7 del nuovo 33-*bis*, la Regione si limita a richiamare la sentenza n. 340 del 2009, con la quale venne dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 2 del citato art. 58 sul rilievo che, trattandosi prevalentemente di disciplina attinente al governo del territorio, la disposizione allora impugnata, anziché dettare una disciplina di principio, prescrivendo criteri ed obiettivi, si risolveva in una normativa dettagliata che non lasciava spazi di intervento al legislatore regionale, ponendosi in contrasto con l'art. 117 Cost. A parere della Regione, i vizi che avevano allora compromesso la norma dichiarata costituzionalmente illegittima affliggerebbero anche la nuova disposizione, e per le stesse ragioni.

Ove, però, si pongano a raffronto il testo della disposizione dichiarata illegittima (riportato nella sentenza n. 340 del 2009) e il testo della disposizione ora nuovamente impugnata per gli stessi profili, emergerà che la censura appare priva di fondamento: essa risulta, infatti, unicamente basata sull'argomento della asserita brevità del termine entro il quale le Regioni sono state chiamate a disciplinare la procedura di approvazione delle delibere comunali quali varianti del piano regolatore generale e le procedure di co-pianificazione per la eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata. Termini che, qualora lasciati decorrere, farebbero riaffiorare una disciplina di dettaglio, come tale invasiva della sfera di competenza regionale.

Si tratta, come appare evidente, di una questione di mero fatto, che non rende la norma in sé contrastante con l'evocato parametro, dal momento che la potestà legislativa regionale di "dettaglio" è stata mantenuta, anche se con la previsione, del tutto ragionevole, di un esercizio entro spazi temporali circoscritti: l'adeguatezza di tali termini appare, infatti, tematica insindacabile, non potendosi certo configurare una ipotesi di palese incongruità, mentre ne appare evidente la funzione di "principio", in relazione allo scopo di rendere celere la procedura e di "premiare" le Regioni più virtuose.

10. — A proposito, poi, del comma 2 dell'art. 27 impugnato, la Regione ricorrente lamenta che la disposizione denunciata scenderebbe nel dettaglio delle procedure, al punto da apparire incompatibile con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione in materia di governo del territorio e di valorizzazione del patrimonio immobiliare, sia a livello legislativo che amministrativo e finanziario.

L'assunto non è, neppure in questo caso, condivisibile, alla stregua della *ratio* complessiva che ha ispirato la disposizione in esame. La premessa procedimentale risulta, infatti, sicuramente di "principio", dal momento che il comma 1 della disposizione stabilisce che «L'attività dei Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e dello Stato, anche ai fini dell'attuazione del presente articolo, si ispira ai principi di cooperazione istituzionale e di co-pianificazione, in base ai quali essi agiscono mediante intese e accordi procedimentali, prevedendo, tra l'altro, l'istituzione di sedi

stabili di concertazione al fine di perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio».

Quanto, poi, alla funzione della norma, la stessa è tracciata dal comma 2, ove si stabilisce che «Al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria, nonché per promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale e per garantire la stabilità del Paese, il Presidente della Giunta regionale, d'intesa con la Provincia e i comuni interessati, promuove, anche tramite la sottoscrizione di uno o più protocolli d'intesa, [...] la formazione di “programmi unitari di valorizzazione territoriale”». Programmi che, a norma del comma 5, sono «finalizzati ad avviare, attuare e concludere in tempi certi, autodeterminati dalle Amministrazioni partecipanti, nel rispetto dei limiti e dei principi generali di cui al presente articolo, un processo di valorizzazione unico dei predetti immobili, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con la programmazione economica».

Ci si muove, dunque, sul piano di un coordinamento che, collocando la relativa disciplina su di un livello eccedente quello della semplice gestione del patrimonio immobiliare, ancora una volta trascende (e assorbe) una semplice visione “localistica” del governo del territorio, per inserirsi, invece, in un disegno complessivo di razionalizzazione e valorizzazione economico-finanziaria degli immobili come una tra le più consistenti “risorse” pubbliche. Tenuto conto, poi, del fatto che la disciplina in discorso pare intesa a tracciare gli aspetti procedurali destinati a realizzare gli indicati obiettivi di co-pianificazione, è del tutto evidente che le disposizioni in questione, in quanto di “principio”, ammettano – per non risultare meramente declamatorie – una ulteriore scansione procedimentale, facendo comunque salva l'autonomia delle Regioni nelle determinazioni “concrete” da assumere per la formazione degli accordi.

Quanto, infine, alla funzione “sollecitatoria” dei previsti termini, la stessa si ispira alla disciplina di programma tracciata dal comma 1, ove – come si è rammentato – espressamente si evoca la necessità che l'attività dei vari enti interessati sia intesa a conseguire, appunto, anche la «riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 27 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2012.

Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 287		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Toscana Regione Emilia Romagna Regione Liguria Regione Umbria Regione Sardegna	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materie	Istruzione e formazione professionale	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148	illegittimità costituzionale	art. 117, quarto comma Cost.
Sintesi		
<p>La Corte Costituzionale si è pronunciata in ordine alla norma statale di disciplina dei tirocini formativi e di orientamento, che in particolare prevede: «1. <i>I tirocini formativi e di orientamento possono essere promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali in funzione di idonee garanzie all'espletamento delle iniziative medesime. Fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione, i tirocini formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio.</i> 2. <i>In assenza di specifiche regolamentazioni regionali trovano applicazione, per quanto compatibili con le disposizioni di cui al comma che precede, l'articolo 18 della legge 24 giugno 1997 n. 196 e il relativo regolamento di attuazione</i>».</p> <p>Tutte le Regioni ricorrenti sostengono che le disposizioni impugnate costituiscono una violazione dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione (nel caso della Regione Sardegna in combinato disposto con la clausola “di maggior favore” di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), che le stesse non possono essere ricondotte alla materia di competenza esclusiva statale relativa alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost), così come sostiene il resistente, e che, seppure si ammettesse che di tale competenza esclusiva si tratti, le stesse disposizioni contrasterebbero in ogni caso con il principio di leale collaborazione, non avendo il legislatore statale né istituito una procedura di collaborazione per le singole determinazioni in sede locale né previsto fasi di specificazione ed attuazioni, che avrebbero reso possibile un coinvolgimento successivo delle Regioni. Ulteriori violazioni sono quelle individuate: 1) dalla Regione Toscana con riferimento all'art. 118 Cost., laddove la norma impugnata, pur non contenendo determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e in assenza dell'indicazione di standard minimi “fornisce una minuziosa regolamentazione dell'esercizio della potestà amministrativa con il conseguente impedimento per le Regioni di determinare standard qualitativi superiori; 2) dalla Regione Sardegna</p>		

con riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., laddove la norma impugnata prevede, in caso di inerzia regionale, l'applicazione di un determinato regolamento statale, e così disponendo si pone in contrasto con il divieto di adozione di regolamenti statali in materie di competenza regionale.

La Corte ha ritenuto le questioni di legittimità sollevate dalle ricorrenti fondate e, richiamando precedenti pronunce, ha chiarito che “dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale «riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» (sentenza n. 50 del 2005). Viceversa, la disciplina della formazione interna – ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti – di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all'ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa (sentenza n. 24 del 2007); i due titoli di competenza, precisa ulteriormente la Corte, non sempre appaiono «allo stato puro» (così la sentenza n. 176 del 2010 in relazione al regime dell'apprendistato), ed il nucleo «di tale competenza, che in linea di principio non può venire sottratto al legislatore regionale (...) – al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario – cade sull'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente (sentenza n. 372 del 1989) al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro: in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione (sentenza n. 309 del 2010), sia da quella, anch'essa ripartita, in materia di professioni (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.)» (così la sentenza n. 108 del 2012). Il titolo di competenza residuale ora richiamato, aggiunge la Corte, si applica anche alla Regione Sardegna, in virtù della clausola di maggior favore di cui al citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.”

La Corte, basandosi sul costante orientamento assunto nelle sentenze citate, ha concluso dichiarando l'illegittimità costituzionale dell' articolo censurato e ha rilevato come lo stesso si pone in contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., poiché va ad invadere un territorio di competenza normativa residuale delle Regioni; in tale articolo, infatti, il legislatore statale, pur rinviando nella citata prima parte del comma 1, ai requisiti «preventivamente determinati dalle normative regionali» – interviene comunque in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la “formazione aziendale”, che costituisce, come ha ribadito la Corte, l' ambito in cui lo Stato è legittimato ad intervenire, in quanto non afferente alla materia della istruzione e della formazione, ma a quella dell'ordinamento civile, riservata dalla Costituzione alla competenza esclusiva statale.

SENTENZA N. 287

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"
-	Aldo	CAROSI	"
-	Marta	CARTABIA	"
-	Sergio	MATTARELLA	"
-	Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi con autonomi ricorsi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria e dalla Regione autonoma Sardegna, notificati il 14-18 ed il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 17, il 23 ed il 24 novembre 2011, rispettivamente iscritti ai nn. 133, 144, 146, 147 e 160 del 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Liguria, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Le Regioni Liguria, Umbria, Toscana, Emilia-Romagna e Sardegna, con diversi ricorsi hanno proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento nel complesso agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, e 117 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nei confronti dell'art. 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Alcune Regioni (Emilia-Romagna, Liguria, Umbria e Toscana) censurano la disposizione in questione ravvisando una violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. (nel caso della Sardegna, in combinato disposto con la clausola «di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge costituzionale

n. 3 del 2001), in quanto le stesse, nel disciplinare i tirocini formativi e di orientamento non curricolari, dettano una normativa che rientra nella materia di competenza regionale residuale inerente la «istruzione e formazione professionale». Le stesse Regioni lamentano anche la lesione dell'art. 117, quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto l'intervento statale – ove anche si ritenesse riguardante i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – «non potrebbe consistere nella uniforme e rigida unilaterale determinazione uguale per tutto il territorio nazionale», dovendo, viceversa, sostanzialmente «nella istituzione di una procedura di collaborazione per le singole determinazioni in sede locale». I parametri invocati sarebbero altresì violati in quanto le disposizioni statali, non prevedendo neppure fasi di specificazione ed attuazione, precludono un successivo coinvolgimento delle Regioni.

La Regione Toscana deduce altresì la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto la normativa impugnata, non rientrando nella materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e non indicando standard minimi, fornisce una minuziosa regolamentazione dell'esercizio della concreta potestà amministrativa.

La Regione Sardegna, infine, impugna specificamente il comma 2 dell'art. 11 il quale, nel prevedere l'applicazione del regolamento di attuazione dell'art. 18 della legge n. 196 del 1997, violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., che vieta l'adozione di regolamenti statali in materie di competenza regionale.

2.— I giudizi vanno riuniti, avendo ad oggetto la medesima disposizione, ancorché prospettate in riferimento a diversi parametri costituzionali.

3.— I ricorsi sono fondati.

La giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che, dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale «riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» (sentenza n. 50 del 2005). Viceversa, la disciplina della formazione interna – ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti – di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all'ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa (sentenza n. 24 del 2007).

La giurisprudenza successiva ha avuto modo di precisare, peraltro, che i due titoli di competenza non sempre appaiono «allo stato puro» (così la sentenza n. 176 del 2010 in relazione al regime dell'apprendistato), ed ha chiarito che il nucleo «di tale competenza, che in linea di principio non può venire sottratto al legislatore regionale (...) – al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario – cade sull'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente (sentenza n. 372 del 1989) al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro: in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione (sentenza n. 309 del 2010), sia da quella, anch'essa ripartita, in materia di professioni (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.)» (così la sentenza n. 108 del 2012).

Il titolo di competenza residuale ora richiamato si applica anche alla Regione Sardegna, in virtù della clausola di maggior favore di cui al citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

4.— Ora, alla luce del menzionato, costante orientamento di questa Corte, appare evidente che il censurato art. 11 si pone in contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., poiché va ad invadere un territorio di competenza normativa residuale delle Regioni.

Il comma 1 della disposizione, infatti, interviene a stabilire i requisiti che devono essere posseduti dai soggetti che promuovono i tirocini formativi e di orientamento. La seconda parte del medesimo comma, poi, dispone che, fatta eccezione per una serie di categorie ivi indicate, i tirocini formativi e di orientamento non curricolari non possono avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e possono essere rivolti solo ad una determinata platea di beneficiari. In questo modo, però, la legge statale – pur rinviando, nella citata prima parte del comma 1, ai requisiti «preventivamente determinati dalle normative regionali» – interviene comunque in via diretta in una materia che non ha nulla a che vedere con la formazione aziendale.

D'altra parte, che la normativa in esame costituisca un'indebita invasione dello Stato in una materia di competenza residuale delle Regioni è confermato dal comma 2 del censurato art. 11, il quale stabilisce la diretta applicazione – in caso di inerzia delle Regioni – di una normativa statale, ossia l'art. 18 della legge n. 196 del 1997 – peraltro risalente ad un momento storico antecedente l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 – che prevede l'adozione di una disciplina volta a «realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro e di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, attraverso iniziative di tirocini pratici e stages a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico».

5.— Non è, d'altra parte, sostenibile – come vorrebbe la difesa dello Stato – l'inquadramento della disposizione impugnata nel titolo di competenza esclusiva statale previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

Nessun rilievo può avere, a tal fine, il titolo della norma («Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini»), giacché costituisce approdo pacifico nella giurisprudenza di questa Corte il fatto che l'autoqualificazione di una disposizione non vale, di per sé, a rendere effettiva l'esistenza del titolo di competenza ivi richiamato. Inoltre, è principio consolidato che il titolo di competenza costituito dai livelli essenziali delle prestazioni – che non individua una materia in senso stretto, quanto, invece, una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie (sentenza n. 322 del 2009) – «non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa» (sentenza n. 232 del 2011).

È evidente, invece, che nel caso in esame si è fuori da simile previsione, e ciò a prescindere da ogni valutazione in merito alle finalità perseguite con l'intervento normativo statale.

6.— L'art. 11 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, rimanendo assorbiti gli ulteriori parametri richiamati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la

stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 288		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Marche	
Materie	Sistema tributario e contabile dello Stato Tutela dell'ambiente	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione – Legge finanziaria 2012);	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
dell'articolo 22, l.r. 28/2011	illegittimità costituzionale nella parte in cui consente l'immissione nei corsi d'acqua della trota iridea	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
Sintesi		
<p>Il ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nei confronti della legge della Regione Marche n. 28 del 2011 investe la Corte di due distinte questioni di legittimità costituzionale.</p> <p>La prima questione riguarda l'articolo 10 della legge impugnata, in base al quale, dall'anno di imposta 2012, "la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale". Tale disposizione per il ricorrente è in contrasto con l'articolo 5, comma 36 del decreto legge 953 del 1982, secondo il quale l'indisponibilità del bene in conseguenza di un provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione fa venire meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi. La Corte, dopo un <i>escursus</i> sugli interventi normativi in materia, si sofferma sulla distinzione tra "tributo proprio della Regione" (istituito dalla regione con proprie leggi in relazione a presupposti non assoggettati ad imposizione erariale) e "tributo proprio derivato", (istituito e regolato da leggi statali ma il cui gettito è percepito dalla regione). Per la Corte la tassa automobilistica non è un tributo "proprio" come sostenuto dalla parte resistente, bensì è un tributo "derivato": istituito e regolato da leggi statali; la regione non può modificare presupposto e soggetti d'imposta, può modificare le aliquote solo entro limiti prefissati e può disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni solo nei limiti di legge e quindi non può escluderle se già previste dalla legge statale. Secondo la Corte tale natura di tributo derivato viene mantenuta anche alla luce dell'articolo 8 del decreto legislativo n.68 del 2011 che si limita a prevedere un regime diverso dagli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle regioni, senza però mutarne radicalmente la natura. Da tali valutazioni ne deriva che per la Corte la norma impugnata lede la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali e quindi ne dichiara l'illegittimità.</p> <p>La seconda questione riguarda l'articolo 22 della stessa legge; tale norma consente l'immissione nei corsi d'acqua della trota iridea, una specie ittica non autoctona, ledendo per il ricorrente la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. Come già ribadito in altre pronunce, le disposizioni relative all'introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali</p>		

rappresentano per la Corte regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e quindi rientrano nella competenza esclusiva statale di cui, appunto, all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.. La Corte, considerando la normativa statale in materia, articolo 12, comma 3 del d.p.r. n.357 del 1997, che vieta espressamente l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie non autoctone, e constatando che la stessa normativa europea (direttiva n.92/43/CEE) autorizza gli Stati membri ad adottare tale divieto quando ritenuto necessario, dichiara l'illegittimità costituzionale della norma.

SENTENZA N. 288

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	GALLO	Presidente
- Luigi	MAZZELLA	Giudice
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"
- Sergio	MATTARELLA	"
- Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 10 e 22 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione – Legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio – 2 marzo 2012, depositato in cancelleria il 5 marzo successivo ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale: a) dell'articolo 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione – Legge finanziaria 2012), per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e) – in relazione all'articolo 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 – e 119, secondo comma, della Costituzione; b) dell'articolo 22 della stessa legge regionale, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 12, comma 3, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Il ricorrente propone, pertanto, due distinte questioni di legittimità costituzionale, che vanno esaminate separatamente.

2.— La prima questione riguarda l'art. 10 della predetta legge regionale, il quale, nello stabilire che, «A decorrere dall'anno di imposta 2012, la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale», violerebbe, appunto, l'evocato articolo 117, secondo comma, Cost., in relazione al disposto della norma interposta di cui all'art. 5, comma 36, del citato decreto-legge n. 953 del 1982, nella parte in cui stabilisce che «La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione».

3.— La questione è fondata.

3.1.— La tassa automobilistica è tributo istituito e regolato da legge statale. Disciplinata dal d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, essa è stata «attribuita» per intero alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), assumendo contestualmente la denominazione di tassa automobilistica regionale.

L'art. 17, comma 10, della successiva legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), ha, altresì, demandato alle Regioni «la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo» alla suddetta tassa.

Lo stesso art. 17 della legge n. 449 del 1997 ha determinato, al comma 16, il criterio di tassazione degli autoveicoli a motore – in base alla potenza effettiva anziché, come in passato, ai cavalli fiscali – ed ha stabilito, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, che le nuove tariffe delle tasse automobilistiche sono determinate «con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione, [...] per tutte le regioni, comprese quelle a statuto speciale, in uguale misura», confermando, a decorrere dall'anno 1999, il potere – attribuito alle Regioni dall'art. 24, comma 1, del citato decreto legislativo n. 504 del 1992 – di determinare con propria legge gli importi della tassa per gli anni successivi, «nella misura compresa tra il 90 ed il 110 per cento degli stessi importi vigenti nell'anno precedente».

Per completare il quadro normativo, in cui si colloca la questione in esame, devono altresì richiamarsi le nozioni di tributo proprio della Regione – che, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione

dell'art.119 della Costituzione), è quello istituito dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale – e di tributo proprio derivato della Regione, che, ai sensi della medesima disposizione, ricomprende quei tributi istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, le quali possono modificarne le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria.

Se ne desume che la Regione, con riferimento alla tassa automobilistica che, in tale contesto, si qualifica come tributo proprio derivato: a) non può modificarne il presupposto ed i soggetti d'imposta (attivi e passivi); b) può modificarne le aliquote nel limite massimo fissato dal comma 1 dell'art. 24 del d.lgs. n. 504 del 1992 (tra il 90 ed il 110 per cento degli importi vigenti nell'anno precedente); c) può disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non può escludere esenzioni, detrazioni e deduzioni già previste dalla legge statale.

L'articolo 8 del successivo decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che costituisce attuazione della legge delega n. 42 del 2009, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali, a decorrere dal 1° gennaio 2013, stabilisce, al comma 2, che «Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»; per poi aggiungere, al comma 3, che alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, aggiungendo che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati.

La diversificazione operata tra i citati commi 2 e 3 induce alla conclusione che la tassa in questione non ha acquisito, nel nuovo regime, la natura di tributo regionale proprio.

Dalla formulazione del comma 2 si inferisce, infatti, non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, come in tesi della resistente, ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle Regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso «fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale».

Ciò posto, la evoluzione della natura della tassa automobilistica – che aveva, originariamente, quale presupposto la «circolazione sulle strade ed aree pubbliche degli autoveicoli e dei relativi rimorchi» (art. 1 del d.P.R. n. 39 del 1953), e che è successivamente divenuta, per effetto dell'art. 5 del decreto-legge n. 953 del 1982, tassa sulla proprietà del veicolo – non incide sulla soluzione della presente questione, poiché la individuazione delle eventuali ricadute di tale mutata natura sull'ambito di operatività della norma interposta, delle quali peraltro lo stesso ricorrente non si fa minimamente carico, non è operazione che possa ritenersi affidata al legislatore regionale, attesa, appunto, la persistente spettanza in capo allo Stato della competenza legislativa esclusiva nella materia de qua.

Ne consegue che la norma censurata, nel disporre la esclusione della esenzione dall'obbligo del pagamento della tassa automobilistica regionale in caso di fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati, ha violato la competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.

4.— La seconda questione all'esame della Corte ha ad oggetto l'articolo 22, comma 1, della stessa legge della Regione Marche, modificativo dell'articolo 18 della precedente legge regionale 3 giugno 2003, n. 11 (Norme per l'incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne), nel senso di consentire l'immissione dei corsi d'acqua (oltre che della carpa

erbivora, contemplata nel testo originario della norma) di altra specie ittica non autoctona, quale la trota iridea.

La riferita disposizione, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'articolo 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, che, al comma 3, vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone.

5.— Anche tale questione è fondata.

5.1.— Come già chiarito nella sentenza n. 30 del 2009 (che ha accolto il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio avverso delibera della Regione Veneto, autorizzativa di piani di immissione, in acque di sua competenza, di specie non autoctone, tra cui proprio la trota iridea), le disposizioni relative alla introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, in quanto «regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di disciplina d'uso della risorsa ambientale-faunistica» rientrano nella competenza esclusiva statale di cui, appunto, all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.2.— Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, nell'apprestare cioè una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela (sentenza n. 378 del 2007).

A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo unicamente libere di determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali.

5.3.— Nello specifico ambito della introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali, lo Stato italiano – in attuazione della direttiva n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche – ha esercitato la sua competenza con il richiamato art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997, che vieta espressamente, in via generale ed assoluta, la introduzione e il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone»: divieto che, contrariamente all'assunto della resistente, la citata direttiva comunitaria, sub lettera b) del suo articolo 22, autorizza gli Stati nazionali ad adottare «ove lo ritengano necessario».

Con siffatta disciplina – che pone limiti, come detto, inderogabili dalla normativa regionale – è dunque in contrasto l'impugnata disposizione sub art. 22 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, che consente viceversa la immissione in corsi d'acqua della trota iridea, specie ittica alloctona, originaria della costa pacifica del continente americano.

Risultando conseguentemente così violato, dalla norma regionale, il precetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione – Legge finanziaria 2012);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011 nella parte in cui consente l'immissione nei corsi d'acqua della trota iridea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 291		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Toscana	
Materia	Commercio Tutela della concorrenza Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 6 legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63 <<Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti) >>	illegittimità costituzionale	art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.
Sintesi		
<p>Con la presente sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma della Regione Toscana che ha escluso per il commercio su aree pubbliche l'applicazione dell'articolo 16 del d. lgs. 59/2010, di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno. La suddetta norma statale prevede che, nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato "per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili", le autorità competenti debbano effettuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, in cui sia garantita la predeterminazione e la pubblicazione dei criteri e delle modalità che ne assicurino l'imparzialità. La disposizione regionale impugnata, eliminando, in forza di un generico e indeterminato richiamo a motivi imperativi di interesse generale, i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale ai regimi di rilascio di autorizzazioni per l'accesso ad un'attività di servizi, si pone in evidente contrasto con la normativa europea e con quella statale di attuazione, violando l'art. 117, comma primo, Cost., che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. La medesima norma regionale impugnata è stata ritenuta illegittima dalla Corte anche in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., in quanto invasiva della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza. Viene richiamata e ribadita la costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale la tutela della concorrenza è una materia trasversale, che può influire su altre materie di competenza concorrente e residuale delle regioni e in particolare sul commercio e non comprende solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e promuovere la concorrenza nel mercato e per il mercato, comprese quelle che tendono ad assicurare</p>		

procedure concorsuali di garanzia, tra le quali rientra l'art. 16 del d.lgs. 59/2010. Ostacoli alla concorrenza possono, quindi, derivare sia dalla previsione di nuovi e ulteriori limiti all'accesso al mercato, sia, come nel caso della norma regionale impugnata, dall'eliminazione di qualsiasi criterio selettivo, laddove situazioni oggettive non modificabili determinino l'impossibilità di un'apertura a tutti nel mercato, non consentendo lo svolgimento di un'attività commerciale in spazi adeguati agli operatori più qualificati, selezionati attraverso procedure che garantiscano parità di trattamento, assenza di discriminazioni e libertà di stabilimento.

SENTENZA N. 291

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso	QUARANTA	Presidente
- Franco	GALLO	Giudice
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"
- Sergio	MATTARELLA	"
- Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 gennaio-1° febbraio 2012, depositato in cancelleria il 2 febbraio 2012 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso consegnato per la notifica il 30 gennaio 2012 e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 2 febbraio, ha promosso questione di legittimità costituzionale – in riferimento all’articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione – dell’articolo 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)», nella parte in cui inserisce l’articolo 29-bis nella legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28, il quale prevede che per il commercio su aree pubbliche non trovi applicazione l’articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

1.1.— Il ricorrente ritiene che la norma impugnata – escludendo l’applicabilità, sul territorio della Regione Toscana, della disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio, come previste dall’art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, sostanzialmente riprodotto dell’art. 12 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio nel mercato interno) – violerebbe il primo comma dell’art. 117 della Costituzione, in relazione alla sopra ricordata direttiva, per inosservanza dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario. Violerebbe, altresì, il secondo comma, lettera e), del citato art. 117 della Costituzione, poiché, incidendo sull’assetto concorrenziale degli operatori commerciali in modo difforme da quanto previsto dalla normativa statale (attuativa di quella comunitaria), verrebbe ad invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza».

2.— La questione è fondata con riferimento ad entrambe le censure.

2.1.— Riguardo alla prima di esse, è da premettere che la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno – seppure si ponga, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste la libertà di stabilimento di cui all’art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, la possibilità di porre dei limiti all’esercizio della tutela di tali attività nel caso che questi siano giustificati da «motivi imperativi di interesse generale».

2.1.1.— Il d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo della citata direttiva), pertanto, ha previsto, all’art. 14, la possibilità di introdurre limitazioni all’esercizio dell’attività economica istituendo o mantenendo regimi autorizzatori «solo se giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo». La stessa disposizione, tuttavia, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi (definiti, peraltro, come «ragioni di pubblico interesse»).

Il legislatore nazionale, all’art.16 del d.lgs. n. 59 del 2010 – in conseguenza di quanto previsto dal sopra ricordato art. 14 – è venuto a regolare la disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio.

2.1.2.— Il citato art. 16 ha previsto che le autorità competenti – nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato «per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili» – debbano attuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, garantendo «la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi».

Tutto ciò, allo scopo di garantire sia la parità di trattamento tra i richiedenti, impedendo qualsiasi forma di discriminazione tra gli stessi, sia la libertà di stabilimento, conformemente alla citata direttiva 2006/123/CE.

2.1.3.— La disposizione della Regione Toscana censurata dal ricorrente, eliminando, nel proprio ambito regionale, i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale relativamente ai regimi di rilascio di autorizzazioni per avere accesso ad un'attività di servizi, si pone in evidente contrasto con la normativa comunitaria e con quella nazionale attuativa della stessa.

2.2.— L'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2011, difatti, non introduce una disciplina concorsuale alternativa, ma esclude espressamente proprio l'applicabilità della sopra richiamata normativa comunitaria e nazionale in forza di un generico ed indeterminato richiamo a «motivi imperativi di interesse generale».

Per altro verso, poi, il generico richiamo operato dalla disposizione regionale censurata all'esistenza di non ulteriormente individuati «motivi imperativi», priva la fattispecie astratta di qualsiasi elemento idoneo alla sua specificazione, sostanzialmente lasciando al potere discrezionale della Regione la determinazione delle fattispecie concrete nelle quali gli stessi sarebbero rinvenibili. La Regione ritiene, in sostanza, che i «motivi imperativi di interesse generale» non costituiscano una fattispecie concreta i cui contenuti debbano essere sottoposti ad un rigoroso vaglio di effettività e di proporzionalità, ma siano una sorta di salvacondotto astratto, la cui sola invocazione autorizza l'adozione di normative contrastanti con il disegno di liberalizzazione della direttiva.

2.2.1.— Così operando, la norma impugnata contrasta con la normativa statale e, ancor prima con quella comunitaria cui il legislatore nazionale ha dato attuazione, non solo perché esclude l'applicazione di una disposizione statale attuativa di quella comunitaria e, pertanto, non osserva i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di accesso ed esercizio dell'attività dei servizi (in particolare in tema dei residuali regimi autorizzatori), ma anche perché essa non viene neanche a prevedere forme di «bilanciamento tra liberalizzazione e [...] i motivi imperativi di interesse generale», come, invece, richiesto dalla normativa comunitaria (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 giugno 1996, in cause riunite C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94).

2.2.2.— La giurisprudenza costituzionale ha da sempre ritenuto illegittime, per violazione dei vincoli comunitari, norme regionali che si ponevano in contrasto, in generale, con la «normativa statale e, ancor prima, [con] la normativa comunitaria, cui il legislatore ha dato attuazione» (vedi sentenza n. 310 del 2011; nonché, da ultimo, sentenze n. 217, n. 86 e n. 85 del 2012), ed in particolare, con le normative comunitarie (ex multis, sentenze n. 85 del 2012, n. 190 del 2011 e n. 266 del 2010), le quali «fungono infatti da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost., o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenze n. 102 del 2008 e n. 269 del 2007).

Dalle considerazioni che precedono discende che la previsione di inapplicabilità, contenuta nella norma regionale censurata, sul territorio della Regione Toscana, di quanto previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo dell'art. 12 della direttiva CE n. 123 del 2006), determina l'illegittimità costituzionale della stessa.

3.— Parimenti fondata è la questione di legittimità costituzionale della norma denunciata in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

3.1.— In proposito, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale della norma impugnata, perchè la stessa, incidendo sulla concorrenza degli operatori commerciali, difformemente da quanto previsto dal d.lgs. n. 59 del 2010 e dalla sopra ricordata direttiva CE, sarebbe venuta ad invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

3.2.— È da premettere che questa Corte ha più volte precisato che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione «non può che riflettere quella operante in ambito comunitario» (sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 401 del 2007), oltre ad aver sottolineato come la stessa abbia «un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte» (sentenza n. 200 del 2012). A questa ultima tipologia di disposizioni – precisamente quelle che tendono ad assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la loro strutturazione in modo da consentire «la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici» (sentenza n. 401 del 2007) – è da ascrivere, date le sue finalità, l'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, la cui applicazione viene, appunto, esclusa per la Regione Toscana dal legislatore regionale con la norma oggi al vaglio della Corte.

3.3.— La giurisprudenza costituzionale che si è occupata della legittimità di disposizioni regionali in tema di «tutela della concorrenza» ha costantemente sottolineato – stante il carattere «finalistico» della stessa – la «trasversalità» che caratterizza tale materia, con conseguente possibilità per quest'ultima di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, ed, in particolare, il possibile intreccio ed interferenza con la materia «commercio» (sentenze n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 288 del 2010; n. 431, n. 430, n. 401, n. 67 del 2007 e n. 80 del 2006).

Infatti, la materia «tutela della concorrenza» non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza.

Risulta evidente, in proposito, che gli ostacoli alla concorrenza possono derivare sia dalla previsione di nuovi o ulteriori limiti all'accesso al mercato, sia dalla eliminazione di qualsiasi criterio selettivo, là dove l'esercizio dell'attività imprenditoriale resti condizionato da elementi oggettivi che ne delimitino le possibilità di accesso come, ad esempio, gli spazi espositivi e/o di svolgimento dell'attività stessa.

In coerenza con questa affermazione va letta la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, e più in generale quella che interviene sulla disciplina regionale che, dettando vincoli all'entrata, altera il

corretto svolgersi della concorrenza con specifico riguardo al settore del commercio (sentenza n. 18 del 2012).

La norma impugnata, prevedendo la possibilità di escludere meccanismi e procedure di selezione in forza dell'invocazione astratta di «motivi imperativi d'interesse generale», là dove situazioni oggettive non modificabili determinino l'impossibilità di un'apertura a tutti nel mercato, viene sostanzialmente ad operare in termini anti-concorrenziali perché non consente lo svolgimento dell'attività commerciale in spazi adeguati agli operatori più qualificati, selezionati attraverso procedure che garantiscano la parità di trattamento, evitino qualsiasi tipo di discriminazione e tutelino la libertà di stabilimento.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre del 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 292		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Campania	
Materia	Tutela della salute	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, delle legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011).	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
Sintesi		
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato una disposizione della legge della Regione Campania che introduce modifiche a diversi commi di un articolo della legge finanziaria regionale 2011, concernenti l’accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie private. In particolare i primi due commi (237-undecies e 237-duodecies), così come modificati dalla norma impugnata, prevedono la conferma dell’accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie private mediante decreto commissariale di presa d’atto e stabiliscono che la verifica dei requisiti di accreditamento avvenga successivamente alla citata presa d’atto. Tali disposizioni, ad avviso del ricorrente, contrastano con i principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale in materia di tutela della salute, in violazione dell’articolo 117, terzo comma, Cost.. Anche il successivo comma (237-sexdecies), nel prevedere una dilazione dei tempi per la definizione delle procedure di accreditamento definitivo rispetto al termine previsto dalla normativa statale, è ritenuto in contrasto con l’articolo 117, terzo comma, Cost.. Il comma 237-vicies, anch’esso oggetto di modifica, nel prevedere che le strutture già provvisoriamente accreditate di fisiokinesiterapia possano presentare domanda di accreditamento istituzionale per l’area socio-sanitaria, cioè per un’attività diversa da quella già autorizzata e provvisoriamente accreditata, è ritenuto in contrasto con la normativa statale che impone il principio secondo cui il passaggio di una struttura dal regime di accreditamento provvisorio a quello definitivo possa avvenire solo con riguardo alla stessa tipologia di attività già preventivamente autorizzata. Infine il comma 237-vicies-ter, nel prevedere che negli ambiti territoriali delle comunità montane si possa attivare automaticamente l’accreditamento istituzionale per le strutture sanitarie e socio-sanitarie in possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti di accreditamento previsti per i regolamenti regionali, è considerato dalla parte ricorrente illegittimo in</p>		

quanto contrastante con la normativa statale che invece impone il possesso dell'accREDITAMENTO provvisorio per poter ottenere l'accREDITAMENTO istituzionale.

La Corte, nel dichiarare tutte le questioni fondate, ribadisce in primo luogo quanto già affermato in una recente pronuncia: la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private rientra nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute. Ripercorre quindi le tappe fondamentali della legislazione statale che, dopo il riordino del sistema sanitario, ha dettato i principi fondamentali in materia di "requisiti minimi" richiesti ai fini dell'autorizzazione e di "requisiti ulteriori" necessari per l'accREDITAMENTO, nonché ha definito il regime transitorio, prevedendo un "accREDITAMENTO temporaneo" per le strutture precedentemente convenzionate, ed un "accREDITAMENTO provvisorio" per le strutture nuove o per attività nuove in strutture accreditate per altre attività.

Passando ad esaminare nel merito le singole questioni, la Corte dichiara illegittimi i commi 237-undecies e 237 –duodecies, come modificati dalla norma impugnata, in quanto il procedimento ivi previsto, *"che postpone la verifica dei requisiti al riconoscimento dell'accREDITAMENTO, confligge irrimediabilmente con il principio generale di cui all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui l'accREDITAMENTO istituzionale definitivo può essere concesso solo dopo la verifica del possesso dei requisiti ulteriori"*. Analogamente dichiara illegittimo il comma 237 –vicies.ter, *"che stabilisce un accREDITAMENTO istituzionale ex lege senza verifica caso per caso dei requisiti ulteriori"*. Accoglie altresì la censura relativa al comma 237 –sexdecies, che consente alle strutture sanitarie e socio-sanitarie di continuare ad esercitare le proprie attività in deroga al termine ultimo fissato dalla legislazione nazionale, in violazione pertanto dell'articolo 117, terzo comma, Cost..

Dichiara infine illegittimo il comma 237 –vicies e rammenta in proposito che per le strutture già provvisoriamente accreditate, la verifica dei requisiti minimi ha riguardato le sole attività per le quali è stata accordata l'autorizzazione, mentre consentire alle suddette strutture di presentare domanda di accREDITAMENTO istituzionale per attività diverse e più ampie rispetto a quelle che sono state oggetto di autorizzazione, *"finisce per configurare una sorta di 'autorizzazione implicita' in riferimento all'esercizio di quelle attività sanitarie che, non autorizzate, determinano una situazione non compatibile con i principi della legislazione statale"*.

SENTENZA N. 292

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"

-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"
-	Aldo	CAROSI	"
-	Marta	CARTABIA	"
-	Sergio	MATTARELLA	"
-	Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), nella parte in cui modifica l'art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies, 237-vicies-ter della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 16-20 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 22 febbraio 2012 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria D'Elia per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) nella parte in cui modifica l'art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare il ricorrente ritiene che il modificato art. 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, violi i principi fondamentali stabiliti dalla legge statale agli artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 42) e all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), in materia di tutela della salute ex art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.— Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla Regione Campania.

In generale, la difesa regionale osserva che il ricorso dovrebbe considerarsi inammissibile, perché non tiene conto del fatto che le disposizioni legislative impugnate si inseriscono nel più ampio quadro emergenziale mirante all'attuazione del Piano di rientro, cui la Regione è vincolata e con il quale la normativa statale in materia di accreditamento deve essere necessariamente coordinata.

La Regione resistente sostiene, inoltre, che le questioni relative all'art. 1, commi 237-vicies e 237-vicies-ter, sono inammissibili, perché riferite a norme per le quali il Commissario ad acta ha disposto, con decreto del 16 gennaio 2012, n. 2, la sospensione dell'efficacia dei relativi provvedimenti di esecuzione.

Le eccezioni di inammissibilità non possono essere accolte.

In primo luogo, infatti, l'eccezione di inammissibilità che si riferisce all'intero ricorso risulta del tutto generica e non adeguatamente motivata. Inoltre, la dedotta circostanza che la Regione sia vincolata agli obblighi assunti con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario può incidere, in ipotesi, sul merito del giudizio, ma non costituisce un vizio di ammissibilità.

Anche l'eccezione riferita alle disposizioni di cui all'art. 1, commi 237-vicies e 237-vicies-ter, che fa leva sulla sospensione, disposta dal Commissario ad acta con decreto n. 2 del 2012, dell'efficacia di ogni provvedimento adottato in attuazione alle succitate disposizioni, è priva di fondamento. Anzitutto occorre sottolineare che l'autorizzazione della Giunta regionale a resistere nel presente giudizio (deliberazione della Giunta della Regione Campania 13 marzo 2012, n. 104) non include anche i commi 237-vicies e vicies-ter. In ogni caso, la dedotta sospensione amministrativa da parte del Commissario ad acta dei provvedimenti amministrativi di attuazione delle disposizioni impugnate non determina la cessazione della materia del contendere riguardo a tali disposizioni della legge regionale censurata, la cui validità non è, né potrebbe essere, incisa dal decreto commissariale. Ove, dunque, la sospensione venisse revocata, le disposizioni censurate potrebbero trovare applicazione, mentre nel frattempo sarebbero decorsi i termini, ai sensi dell'art. 127 Cost., per far valere la loro illegittimità.

3.— Nel merito, tutte le questioni prospettate nel ricorso sono fondate.

4.— Deve, infatti, ricordarsi come, in base alla giurisprudenza di questa Corte (anche recentemente ribadita con sentenza n. 260 del 2012), la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private debba senz'altro essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005).

Per verificare il rispetto da parte della legislazione regionale dei principi fondamentali stabiliti in materia dallo Stato occorre, peraltro, distinguere, dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'"autorizzazione", prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'"accreditamento" delle strutture autorizzate.

Quanto all'"autorizzazione", gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono "requisiti minimi" di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie. Questa Corte ha riconosciuto che tali disposizioni rappresentano principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che le Regioni devono rispettare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento (sentenze nn. 245 e 150 del 2010).

Per l'"accreditamento" occorrono, invece, "requisiti ulteriori" (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. I requisiti ulteriori, necessari per l'accreditamento, hanno natura di principi fondamentali, che le Regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accreditamento ope legis a strutture di cui viene presunta la regolarità, indipendentemente dal

possesso effettivo di tali requisiti (sentenza n. 361 del 2008).

Tuttavia, è stata la medesima legislazione statale a stabilire un passaggio graduale dal sistema precedente (convenzionale, basato sul pagamento dei fattori produttivi) a quello nuovo (basato sul pagamento delle prestazioni, previo accreditamento delle strutture). Si è così previsto un “accreditamento temporaneo” (art. 6, comma 6, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica») per le strutture precedentemente convenzionate che avessero accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché un “accreditamento provvisorio” per le strutture nuove, o per attività nuove in strutture accreditate per altre attività, in attesa della verifica del volume e della qualità delle prestazioni (art. 8-quater, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Peraltro, conseguenza della disciplina transitoria di cui sopra, già ritenuta legittima da questa Corte sin dalla sentenza n. 416 del 1995, è il fatto che, in attesa che si perfezioni il procedimento di verifica, potrebbero operare, addirittura in regime di accreditamento (temporaneo o provvisorio), strutture che poi si vedano negare, per mancanza dei requisiti, l’accreditamento definitivo o l’autorizzazione all’esercizio di ulteriori attività sanitarie; ciò sia in ragione di difetti strutturali, sia in conseguenza di eventuali violazioni dei tetti di spesa.

Per questo, il legislatore statale ha previsto che le Regioni avviino una procedura di accreditamento (definitivo o istituzionale) anche per le strutture temporaneamente accreditate (art. 8-quater, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992), da concludersi inderogabilmente entro un termine finale stabilito dalla legge. Tale termine è espressione di un principio fondamentale che le Regioni sono tenute a rispettare, dovendosi fare salve solo quelle discipline regionali di proroga che, in presenza di situazioni “eccezionali”, lungi dal costituire sanatoria di situazioni illegali, rappresentino un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell’autorizzazione (sentenza n. 93 del 1996).

Ancora, in ordine al termine finale per il passaggio dall’accreditamento provvisorio a quello definitivo, deve rilevarsi come, da ultimo, l’art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, abbia previsto che tale passaggio debba avvenire entro il 1° gennaio 2010, scadenza poi prorogata al 1° gennaio 2011 dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), ulteriormente prorogata sino al 1° gennaio 2013 dall’art. 1 della legge 26 febbraio 2011, n. 10 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), mantenendo però fermo per le strutture ospedaliere e ambulatoriali il termine già fissato del 1° gennaio 2011.

5.— Ciò premesso, deve rilevarsi che i modificati commi 237-undecies e 237-duodecies dell’art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011 prevedono una procedura di accreditamento che si articola in due fasi. La prima è rappresentata dalla conferma dell’accreditamento provvisorio mediante decreto commissariale di presa d’atto, per le domande regolarmente ammesse sulla piattaforma informatica applicativa. La seconda è costituita dalla verifica dei requisiti di accreditamento, che avviene in un momento successivo alla presa d’atto. In tal modo si finisce per riconoscere l’accreditamento definitivo senza previa verifica dei “requisiti ulteriori” richiesti dal legislatore statale, la cui mancanza determina significativamente, ai sensi della normativa qui in discussione (art. 1, comma 237-duodecies, della legge reg. n. 4 del 2011) la “revoca” dell’accreditamento, che perciò deve intendersi già riconosciuto sin dal momento della presa d’atto. Tale procedimento, che pospone la verifica dei requisiti al riconoscimento dell’accreditamento, confligge irrimediabilmente con il

principio generale di cui all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui l'accreditamento istituzionale definitivo può essere concesso solo dopo la verifica del possesso dei requisiti ulteriori (ex plurimis sentenza n. 361 del 2008).

Deve quindi ritenersi costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 237-undecies e 237-duodecies, della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2011, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L'accoglimento della questione sotto questo profilo risulta assorbente della ulteriore censura basata sull'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, riguardante il mancato rispetto del termine fissato nella legislazione statale per il passaggio all'accreditamento definitivo.

6.— Analogamente la previsione, contenuta nel modificato art. 1, comma 237-vicies-ter, dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, della possibilità di attivare automaticamente, negli ambiti territoriali delle comunità montane, l'accreditamento istituzionale per le strutture sanitarie e socio-sanitarie in possesso del solo titolo autorizzativo e dei requisiti di accreditamento previsti dai regolamenti regionali, stabilisce un accreditamento istituzionale ex lege senza verifica caso per caso dei requisiti ulteriori, con conseguente violazione del principio generale di cui all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. Del resto, lo stesso Commissario ad acta ha disposto la sospensione dei provvedimenti di attuazione della disposizione qui in esame, con decreto n. 2 del 2012, proprio in ragione del fatto che essa stabilisce «l'attivazione automatica di nuovi accreditamenti istituzionali», in contrasto con i principi della legge dello Stato e contravvenendo altresì a precedenti atti del medesimo Commissario ad acta (decreto 16 maggio 2011, n. 31)

Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 237-vicies-ter, della legge regionale n. 4 del 2011, come aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2011, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

7.— In ordine al modificato art. 1, comma 237-sexdecies, della legge regionale n. 4 del 2011 va osservato che esso stabilisce una procedura che dilata la tempistica per la definizione delle procedure di accreditamento definitivo, in riferimento a talune ipotesi che riguardano accordi di riconversione di prestazioni sanitarie eccedenti il fabbisogno sanitario regionale, ai sensi del comma 237-nonies dell'art. 1 della medesima legge. La norma regionale censurata consente alle strutture sanitarie e socio-sanitarie ivi menzionate di continuare ad esercitare le proprie attività in deroga al termine ultimo fissato dalla legislazione nazionale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo. Infatti, la circostanza che il passaggio all'accreditamento definitivo non venga condizionato al rispetto del termine del 1° gennaio 2011 per le strutture ospedaliere e ambulatoriali (in realtà già scaduto) e del 1° gennaio 2013 per le altre strutture, così come stabilito dall'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, comporta la violazione di quest'ultima norma che, secondo la giurisprudenza costituzionale le Regioni sono tenute a rispettare.

Né ricorrono nella specie quelle circostanze eccezionali che possono giustificare una deroga, in quanto la Corte medesima ha già precisato come le deroghe regionali sul punto non possano fondarsi sull'esigenza di sanare situazioni di irregolarità, come quelle verificatesi nel caso di specie ed evidenziate proprio dal disavanzo sanitario regionale.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 237-sexdecies, della legge regionale n. 4 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

8.— È stato altresì impugnato l'art. 1, comma 237-vicies, della legge regionale Campania n. 4 del 2011, che consente alle strutture di fisiokinesiterapia, già provvisoriamente accreditate, di presentare domanda di accreditamento istituzionale per l'area socio-sanitaria, cioè per un'attività

più ampia e diversa da quella per la quale dette strutture sono state autorizzate e provvisoriamente accreditate.

Infatti, va ricordato che, secondo la legislazione statale (art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992), l'accreditamento provvisorio è concesso alle strutture già autorizzate che abbiano accettato il pagamento a prestazione. Le strutture provvisoriamente accreditate sono tutte già dotate di autorizzazione e, dunque, per esse la verifica dei "requisiti minimi" prevista dalla legge è stata effettuata; tuttavia, occorre rimarcare che tale verifica ha riguardato le sole attività per le quali è stata accordata l'autorizzazione.

Una disposizione come quella qui censurata, che consente alle strutture di fisiokinesiterapia di presentare domanda di accreditamento istituzionale per attività diverse e più ampie rispetto a quelle che sono state oggetto di autorizzazione, finisce per configurare una sorta di "autorizzazione implicita" in riferimento all'esercizio di quelle attività sanitarie che non autorizzate, determinando una situazione non compatibile con i principi della legislazione statale. Secondo la legislazione statale di riferimento (art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992), infatti, l'autorizzazione e la verifica dei "requisiti minimi" deve essere richiesta non solo al momento dell'avvio di una nuova struttura, ma anche ad ogni variazione che comporti l'adattamento di strutture già esistenti o la loro diversa utilizzazione, il loro ampliamento, trasformazione o trasferimento. Per queste ragioni, questa Corte ha già avuto modo di chiarire (sentenza n. 361 del 2008) che deve ritenersi costituzionalmente illegittima una norma regionale che preveda l'accreditamento di strutture che non abbiano l'autorizzazione.

Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1, comma 237-vicies, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 237-undecies, 237-duodecies, 237-sexdecies, 237-vicies e 237-vicies-ter, delle legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 14 dicembre 2011, n. 23 (Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 293		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 44 bis del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214	non fondatezza della questione	art. 117, 118 e 120 Cost.
art. 44 bis comma 4 d. l. 201/2011	illegittimità costituzionale limitatamente alle parole «presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche»	artt. 97 e 117, quarto comma, Cost.
Sintesi		
<p>La Regione Veneto ha promosso, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 44 bis del d. l. 201/2011, nella parte in cui include opere di competenza regionale nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, sottoponendole ai criteri valutativi stabiliti con regolamento ministeriale. Secondo la ricorrente, l'art. 44-bis violerebbe anche il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, poiché non si prevede che il regolamento ministeriale sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La Regione ha, inoltre, promosso in riferimento agli artt. 97 e 117, quarto comma, Cost., questione di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 44-bis, in base al quale l'elenco-anagrafe di cui al comma 3 è articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche.</p> <p>Alla luce delle censure proposte, la Corte ha preliminarmente osservato, come già più volte affermato in precedenti pronunce, che in mancanza di una espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici <i>“non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono”</i> e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è <i>“configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale”</i> (sentenza n. 401 del 2007). A tal proposito, secondo la Corte, l'istituzione di un elenco-anagrafe si fonda su una previsione normativa così ampia da poter accogliere, indistintamente, sia opere a rilevanza strategica nazionale sia qualsivoglia altra opera di competenza della Regione, ovvero, per le quali spetta alla Regione approvare il progetto, coltivarlo o rinunciarvi. La redazione dell'elenco ha, infatti, mere finalità di coordinamento dei dati sulle opere pubbliche, con conseguente riferibilità della norma impugnata alla relativa sfera di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera r), Cost.), vale a dire al “coordinamento</p>		

informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale". In altri termini, la Corte ha stabilito che l'articolo impugnato, imponendo all'autorità statale e a quelle regionali l'obbligo di redigere l'elenco-anagrafe, mira a coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti alle opere incompiute, al fine di monitorarle e di disporre di un quadro unitario delle medesime. In tale prospettiva si giustificerebbe sia l'inserimento delle opere incompiute nell'elenco-anagrafe, sulla base di criteri relativi al loro riutilizzo e a eventuali ulteriori destinazioni, sia la determinazione con regolamento ministeriale delle modalità di redazione dell'elenco. Pertanto, la Corte esclude che l'art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011 leda gli artt. 117 e 118 della Costituzione, ed esclude anche la violazione del principio di leale collaborazione; ribadisce infatti, citando una precedente pronuncia (sentenza n. 232 del 2009), che *"trattandosi di norma appartenente ad un ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato e considerata la natura eminentemente tecnica della disciplina del coordinamento statale, va escluso che il principio di leale collaborazione imponga nella fattispecie una forma di coinvolgimento delle Regioni"*. Invece, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale del solo comma 4 dell'art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011, limitatamente alle parole "presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche", poiché, riferisce la Corte, questa prescrizione eccede le finalità del coordinamento dei dati, alle quali è riconducibile l'art. 44-bis, e, quindi, lederebbe l'autonomia organizzativa della Regione. Per il resto le doglianze relative all'art. 97 Cost. vengono assorbite nelle motivazioni.

SENTENZA N. 293

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco GALLO	Presidente
- Luigi MAZZELLA	Giudice
- Gaetano SILVESTRI	"
- Sabino CASSESE	"
- Giuseppe TESAURO	"
- Paolo Maria NAPOLITANO	"
- Giuseppe FRIGO	"
- Alessandro CRISCUOLO	"
- Paolo GROSSI	"
- Giorgio LATTANZI	"
- Aldo CAROSI	"
- Marta CARTABIA	"
- Sergio MATTARELLA	"
- Mario Rosario MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 21 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione «di cui all'art. 120 della Costituzione», dell'articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui include opere di competenza regionale nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, sottoponendole ai criteri valutativi stabiliti con regolamento ministeriale.

La disposizione impugnata istituisce un elenco-anagrafe statale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, articolato a livello regionale, al fine del coordinamento dei dati relativi alle opere pubbliche incompiute come definite nei commi 1 e 2 della medesima disposizione. Il Ministro è investito del compito di definire, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, con proprio regolamento, le modalità di formazione della graduatoria nonché i criteri in base ai quali le opere sono iscritte nell'elenco, «tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori ed evidenziando le opere prossime al completamento».

Secondo l'assunto del ricorrente, l'art. 44-bis violerebbe, sia gli artt. 117 e 118 Cost., poiché non spetterebbe allo Stato intervenire sui criteri relativi al riutilizzo o all'individuazione di ulteriori destinazioni di opere regionali incompiute, sia il principio di leale collaborazione «di cui all'art. 120 della Costituzione», poiché non si prevede che il regolamento ministeriale sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Regione Veneto ha, inoltre, promosso, in riferimento agli artt. 97 e 117, quarto comma, Cost., questione di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 44-bis, il quale prevede l'articolazione a livello regionale dell'elenco-anagrafe e la sua tenuta presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche, in quanto invade la sfera di titolarità legislativa concernente l'organizzazione regionale. Spetterebbe infatti alla potestà della Regione individuare l'organo regionale competente a tenere l'elenco.

2.– In via preliminare, va dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto

avvenuta l'8 maggio 2012, ben oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso della Regione Veneto, la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 44-bis non è fondata.

Occorre preliminarmente verificare se tra le opere oggetto della normativa in esame siano incluse quelle incompiute di competenza regionale in materie concorrenti o residuali.

Deve al riguardo osservarsi che la previsione espressa di un elenco-anagrafe nazionale «articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche» e, soprattutto, la disposizione del comma 7 (secondo cui, «Ai fini della fissazione dei criteri di cui al comma 5, si tiene conto delle diverse competenze in materia attribuite allo Stato e alle regioni») dimostrano che l'art. 44-bis riguarda anche le opere di competenza regionale.

Tanto premesso, resta da verificare, alla luce delle censure proposte, se e in che limiti nel caso in esame la potestà legislativa statale sia stata esercitata in modo conforme al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

A tal proposito, va rilevato che l'attribuzione di un'opera alla sfera di pertinenza della Regione dipende, secondo la giurisprudenza costituzionale formatasi sul nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 303 del 2003), dalla inerenza di essa a finalità proprie delle materie assegnate dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente o residuale della Regione stessa. Come è stato più volte affermato da questa Corte, «in mancanza di una espressa indicazione nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono” e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è “configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale” (sentenza n. 401 del 2007). Ne consegue che le questioni di costituzionalità devono essere esaminate in rapporto al contenuto delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione» (sentenza n. 43 del 2011). L'elenco-anagrafe, che in origine era stato concepito con riferimento alle opere di rilevanza strategica nazionale (tanto che nei disegni e nelle proposte di legge originarie era espressamente menzionata l'applicazione delle disposizioni della legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive», richiamo che invece è stato espunto dal nuovo testo normativo), si fonda su una previsione normativa così ampia da poter accogliere indistintamente, sia queste ultime, sia qualsivoglia altra opera, per quanto minore, che abbia carattere “incompiuto”, secondo la definizione indicata dal comma 1 dell'art. 44-bis: può comprendere, pertanto, anche opere di esclusiva competenza della Regione, ovvero per le quali spetta alla Regione approvare il progetto, coltivarlo o rinunciarvi.

Ciò non significa, tuttavia, che la sola inclusione nell'elenco, secondo le modalità indicate dal regolamento ministeriale, abbia l'effetto di privare la Regione delle competenze che le spettano su queste ultime opere.

È in proposito significativo il fatto che, rispetto all'impianto originario della norma, come risulta dai lavori preparatori che hanno preceduto l'art. 44-bis (la proposta di legge n. 2727, presentata il 25 settembre 2009 alla Camera dei deputati; il disegno di legge n. 2596, comunicato alla Presidenza del Senato il 3 marzo 2011; la proposta di legge n. 4161, presentata il 9 marzo 2011 alla Camera dei

deputati; la proposta emendativa n. 44.01, pubblicata nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 9 dicembre 2011, presentata alle Commissioni riunite V e VI della Camera dei deputati), sono venute meno tutte le ulteriori previsioni dirette a utilizzare l'elenco-anagrafe per successivi provvedimenti relativi alle opere incompiute.

Tale limitazione induce a ritenere che l'inclusione nell'elenco-anagrafe di un'opera regionale, anche se in base a una graduatoria formata secondo modalità stabilite con un regolamento ministeriale, non comporta che la competenza a decidere sulle sorti dell'opera sia stata attribuita allo Stato o che sia stata in qualche modo amputata la competenza regionale.

La redazione dell'elenco ha, infatti, mere finalità di coordinamento dei dati sulle opere pubbliche, con conseguente riferibilità della norma impugnata alla relativa sfera di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), vale a dire al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

In altri termini, imponendo all'Autorità statale e a quelle regionali l'obbligo di redigere l'elenco-anagrafe, l'articolo impugnato mira a coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti alle opere incompiute, al fine di monitorarle e di disporre di un quadro unitario delle medesime. In tale prospettiva si giustifica, sia l'inserimento delle opere incompiute nell'elenco-anagrafe, sulla base di criteri relativi al loro riutilizzo e a eventuali ulteriori destinazioni, sia la determinazione con regolamento ministeriale delle modalità di redazione dell'elenco: sono previsioni dirette a predisporre in modo uniforme la rappresentazione di dati, che «vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali» di tali opere (sentenza n. 35 del 2005).

Pertanto deve escludersi che l'art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011 leda gli artt. 117 e 118 Cost.

Deve anche escludersi la violazione del principio di leale collaborazione; infatti, nelle materie di competenza legislativa esclusiva spetta allo Stato l'esercizio della potestà regolamentare, mentre non sono costituzionalmente dovuti, in genere, elementi di raccordo con il sistema regionale (sentenza n. 35 del 2005). Come è già stato affermato da questa Corte, «trattandosi di norma appartenente ad un ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato e considerata la natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale, va escluso che il principio di leale collaborazione imponga nella fattispecie una forma di coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009). Deve aggiungersi che «obblighi costituenti espressione di un coordinamento meramente informativo gravanti sulle Regioni non sono di per sé idonei a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantite» (sentenze n. 232 del 2009 e n. 376 del 2003).

4.– La questione di legittimità costituzionale del solo comma 4 dell'art. 44-bis del d.l. n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., è invece fondata.

La disposizione impugnata prevede che a livello regionale l'elenco-anagrafe sia istituito presso l'assessorato competente per le opere pubbliche, ed è da ritenere che questa prescrizione ecceda le finalità del coordinamento dei dati, alle quali è riconducibile l'art. 44-bis, e leda quindi l'autonomia organizzativa della Regione.

La Corte ha già concluso per l'illegittimità di norme statali che provvedevano a indicare specificamente l'organo regionale titolare della funzione amministrativa, trattandosi di «normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione» (sentenza n. 387 del 2007; inoltre, sentenze n. 22 del 2012 e n. 95 del 2008) e nel caso di specie non si ravvisano ragioni che possano consentire al legislatore statale non solo di porre a carico della Regione un obbligo collaborativo di raccolta dati, ma anche di selezionare il soggetto regionale deputato a svolgerlo.

Pertanto, l'art. 44-bis, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche».

Resta assorbita la censura svolta in riferimento all'art. 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
La CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso indicato in epigrafe,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 44-bis, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, limitatamente alle parole «presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche»;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, promosse, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 296		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Remittente	Tribunale amministrativo regionale per la Toscana	
Resistente	Regione Toscana	
Materie	Livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS)	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.14 della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n.66 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza)	non fondatezza della questione	art.117, secondo comma, lettera m), Cost.
Sintesi		
<p>L'articolo in esame prevede che, nel caso di prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili ultrasessantacinquenni, la quota di compartecipazione è calcolata tenendo conto anche della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado.</p> <p>Il giudice remittente ha ritenuto che tale disposizione violi l'articolo 117, secondo comma, lettera m), che attribuisce alla competenza esclusiva statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in quanto contrasta con l'articolo 3, comma 2 ter, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.109 (Definizioni dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della l.27 dicembre 1997, n.449), che in relazione alle modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con handicap grave prende in considerazione la situazione economica del "solo assistito". Il TAR ha ritenuto che tale ultima disposizione costituisca un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civile e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.</p> <p>La Corte, in linea con un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale una disposizione costituisce esplicitazione della competenza statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) qualora individui gli "... standard strutturali e qualitativi di prestazione che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto".(ex plurimis, sentenze 203 del 2012, n. 322 del 2009, n.50 e 168 del 2008), ha ritenuto non fondata la questione, evidenziando come la qualificazione attribuita dal TAR all'art.3, comma 2 ter, non trovi fondamento nel contenuto letterale di tale disposizione, che si limita a fissare principi e criteri direttivi da attuarsi ad opera di un successivo decreto, il quale ha tra le varie finalità quella di evidenziare, in alcuni casi, la situazione economica del solo assistito ai fini del calcolo dell'ISEE ed è, pertanto, del tutto priva dell'individuazione specifica delle prestazioni da erogare.</p>		

SENTENZA N. 296

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
 LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Alfonso	QUARANTA	Presidente
-Franco	GALLO	Giudice
-Luigi	MAZZELLA	"
-Gaetano	SILVESTRI	"
-Sabino	CASSESE	"
-Giuseppe	TESAURO	"
-Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-Giuseppe	FRIGO	"
-Alessandro	CRISCUOLO	"
-Paolo	GROSSI	"
-Giorgio	LATTANZI	"
-Aldo	CAROSI	"
-Marta	CARTABIA	"
-Sergio	MATTARELLA	"
-Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra G.M., in proprio e in qualità di procuratore generale di A.L., G.N. e la Regione Toscana ed altri, con ordinanza del 22 novembre 2011, iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana, nonché gli atti di intervento, fuori termine, della Associazione Senza limiti Onlus e della ANFFAS Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Alessandra Mari per l'Associazione Senza limiti Onlus, Ilaria Romagnoli per l'ANFFAS Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 5 del 2012) ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, in quanto dispone che nel caso di prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili «la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado».

1.1. Al fine di chiarire il quadro normativo nel quale si inserisce la disposizione impugnata, giova premettere che l'art. 14, comma 1, della legge regionale n. 66 del 2008, prevede che in via transitoria, in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle prestazioni non coperti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo livelli differenziati di reddito e patrimoniali definiti da apposito atto regionale di indirizzo, tenendo conto dei principi in materia di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), di cui al decreto legislativo n. 109 del 1998.

Il comma 2 dello stesso art. 14, indica i criteri generali ai quali deve attenersi il richiamato atto di indirizzo, ed a tal fine, alla lettera b), dispone che «nel caso di prestazioni di tipo residenziale, oltre alla situazione reddituale e patrimoniale della persona assistita, determinata secondo il metodo ISEE, sono computate le indennità di natura previdenziale e assistenziale percepite per il soddisfacimento delle sue esigenze di accompagnamento e di assistenza»; e, alla lettera c), prevede che «nel caso di cui alla lettera b) la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado».

Il giudice remittente ritiene che quest'ultima disposizione violi l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in quanto contrasta con l'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, che imponendo di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di compartecipazione al costo della prestazione a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con handicap permanente grave, accertato dalle aziende sanitarie locali, costituisce un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In particolare, il citato comma 2 ter, prevede: «Limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertato ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge, nonché a soggetti ultra sessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il suddetto decreto è adottato, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione, e sulla base delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 3-septies, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

Lo stesso giudice a quo, aderendo all'orientamento espresso da alcune pronunce del Consiglio di Stato, ritiene che la norma suddetta, relativa alla evidenziazione della situazione economica del solo assistito, da un lato, sia immediatamente applicabile, malgrado il d.P.C.M. previsto per la sua attuazione non sia mai stato adottato, e, dall'altro, che esso costituisca determinazione, da parte dello Stato, di un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nella materia relativa ai servizi sociali.

2. La questione sollevata non è fondata.

La prospettazione del giudice remittente si fonda sul presupposto secondo il quale la disposizione dell'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1992, costituisce, anche in assenza del

previsto d.P.C.M., un livello essenziale delle prestazioni relative ai servizi sociali a favore degli anziani non autosufficienti e delle altre categorie protette ivi indicate.

Questo presupposto interpretativo deve ritenersi errato, per le ragioni indicate di seguito.

Innanzitutto, il tenore letterale della norma statale ora citata non risulta considerato nella sua interezza dal giudice a quo, che nell'ordinanza di remissione si limita a richiamare alcune decisioni del giudice amministrativo che hanno qualificato livello essenziale la norma relativa alla valorizzazione del patrimonio del solo assistito nei casi indicati.

Come emerge dal testo sopra riportato, quella di «evidenziare la situazione economica del solo assistito», cui si riferisce la disposizione statale in esame, costituisce solo una delle finalità del d.P.C.M. ivi previsto, ma finora non adottato, accanto a quella di «favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza», e le due descritte finalità possono, almeno parzialmente, divergere tra loro, dal momento che la previsione di una compartecipazione ai costi delle prestazioni di tipo residenziale, da parte dei familiari, può costituire un incentivo indiretto che contribuisce a favorire la permanenza dell'anziano presso il proprio nucleo familiare.

Deve quindi ritenersi che a tale decreto di attuazione fosse rimessa la scelta tra le modalità per perseguire le diverse finalità indicate, specificando le prestazioni per le quali dovessero valere i principi indicati dallo stesso art. 3, comma 2 ter.

Il contenuto del d.P.C.M. in oggetto avrebbe dovuto pertanto specificare le modalità di attuazione dei principi e dei criteri indicati dall'art. 3, comma 2 ter, operando le scelte coerenti con le indicate finalità, idonee ad individuare «i limiti» entro i quali le norme del decreto legislativo n. 109 del 2009 avrebbero dovuto applicarsi. In particolare, oltre a fissare le norme sul metodo di calcolo della situazione economica equivalente, il decreto avrebbe dovuto procedere all'individuazione delle prestazioni sociali comprese «nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale, a ciclo diurno o continuativo», nonché a meglio definire, sotto un profilo soggettivo, le molteplici categorie dei destinatari delle prestazioni: esse comprendono infatti i soggetti con handicap permanente grave, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), accertato in base all'art. 4 della stessa legge, «ed i soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende sanitarie locali». Anche il richiamo alle disposizioni della legge-quadro n. 104 del 1992 non è infatti idoneo ad individuare le caratteristiche specifiche e le modalità di erogazione delle prestazioni considerate, dal momento che l'art. 3 di tale legge si limita a definire, in linea di principio, il criterio di identificazione delle situazioni connotate da «gravità» della minorazione, e l'art. 4 stabilisce solo le modalità procedurali dell'accertamento, ed i relativi compiti delle aziende sanitarie locali e delle commissioni mediche di cui all'art. 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295 (Modifiche ed integrazioni all'articolo 3 del D.L. 30 maggio 1988, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 luglio 1988, n. 291, e successive modificazioni, in materia di revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti).

La qualifica di livello essenziale delle prestazioni in materia di assistenza sociale, affermata dal giudice remittente in riferimento all'art. 3, comma 2 ter, non trova pertanto conferma dall'esame letterale di tale disposizione, che appare invece una norma contenente principi e criteri direttivi da attuarsi nel successivo decreto allo scopo di perseguire diverse finalità, tra le quali quella di «evidenziare», in determinati casi, la situazione economica del solo assistito ai fini del calcolo dell'ISEE. Nel quadro descritto, non può neppure ritenersi che il perseguimento di tale finalità implichi necessariamente che la «evidenziazione» della situazione del solo assistito ai fini del

calcolo dell'ISEE, avrebbe dovuto realizzarsi in termini identici per tutte le prestazioni e per tutte le categorie cui si è fatto riferimento.

2.1. Inoltre, il giudice remittente, nel qualificare livello essenziale delle prestazioni sociali il contenuto della norma statale più volte citata, non tiene conto dell'ampia elaborazione svolta da questa Corte al fine di individuare la natura e i requisiti dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e di conseguenza omette di argomentare in merito alla sussistenza di tali requisiti nella norma di principio in esame.

In particolare, nell'ordinanza di rimessione non si considera che la Corte ha ripetutamente affermato che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., «si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto», precisando che «questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (ex plurimis, sentenze n. 203 del 2012, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008).

Ora, nel caso in esame, il contenuto della norma statale risulta carente proprio nell'individuazione specifica delle prestazioni da erogare, limitandosi a rinviare ad un successivo decreto le scelte in ordine al perseguimento delle finalità sopra indicate, tra le quali quella di «evidenziare», per determinate prestazioni, la situazione economica del solo assistito.

2.2. Sotto diverso profilo, comunque, la convinzione che lo Stato non abbia organicamente esercitato la propria competenza ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., nella materia dei servizi sociali, risulta confermata dall'esame dell'evoluzione della legislazione nell'ultimo quindicennio.

Successivamente al decreto legislativo n. 109 del 1998, è stata infatti approvata la prima legge quadro in materia. Il riferimento è alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), adottata nella vigenza del precedente assetto costituzionale, nel quale la materia della «beneficenza pubblica», poi ridefinita «servizi sociali» dall'art. 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), rientrava tra quelle nelle quali le Regioni avevano competenza legislativa concorrente, secondo il disposto dell'art. 117, primo comma, Cost., all'epoca vigente.

La legge quadro n. 328 del 2000 indicava, tra l'altro, i principi fondamentali della materia, le funzioni rimesse allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali, le fonti di finanziamento del sistema e, all'art. 18, istituiva il piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali quale strumento di programmazione per individuare, con cadenza triennale, i principi e gli obiettivi della politica sociale. In particolare, al piano era rimessa anche l'indicazione delle «caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti dall'art. 22» della stessa legge quadro, che, a sua volta, delimitava le aree nel cui ambito specificare gli interventi costitutivi dei livelli essenziali delle prestazioni. Queste aree comprendevano le misure di contrasto alla povertà e quelle a favore delle persone non autosufficienti, dei minori in situazione di disagio, delle persone dipendenti da alcool o sostanze stupefacenti.

Il descritto sistema di programmazione ebbe solo temporanea attuazione con l'adozione del piano nazionale per gli anni 2001-2003, approvato con il d.P.R. 3 maggio 2001 (Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001 – 2003), ma fu profondamente modificato dalla riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha conferito alle Regioni

competenza legislativa di tipo residuale nella materia dei servizi sociali, come ribadito dalla costante giurisprudenza di questa Corte, che ha affermato che «tutte le attività, come quella in esame, “relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario”, rientrano nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni» (sentenze n. 121 del 2010, n. 124 del 2009, e n. 287 del 2004).

Il rilevante mutamento del quadro costituzionale nella materia dei servizi sociali, ha avuto l'ulteriore effetto di non consentire, nel periodo successivo alla riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'adozione degli strumenti di programmazione previsti dalla legge quadro n. 328 del 2000. In particolare, l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni nella materia qui considerata preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328 del 2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

2.3. Inoltre, l'esigenza di adeguare l'ordinamento al nuovo assetto costituzionale è stata evidentemente alla base dell'approvazione dell'art. 46, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003). Questa norma, al fine di predisporre uno strumento per l'adozione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia dei servizi sociali, ha disciplinato ex novo la procedura per la loro approvazione, indicando i vincoli posti dalla finanza pubblica, il potere di proposta rimesso al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e l'intesa con la Conferenza unificata. E' stata così riformata la precedente regolamentazione prevista dalla legge n. 328 del 2000, dal momento che la natura della nuova competenza regionale, di tipo residuale e non più concorrente, risulta incompatibile con la previsione di un piano statale nazionale e con l'indicazione da parte dello Stato dei principi e degli obiettivi della politica sociale, nonché delle «caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali» (art. 18, comma 3, lettera a) della legge n. 328 del 2000).

Ciò malgrado, anche la nuova disciplina per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia in esame è rimasta inattuata nel periodo considerato; e questa carenza trova esplicita conferma sia nella normativa della Regione Toscana, sia in quella di altre Regioni.

L'art. 14, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 66 del 2008, prevede che «in via transitoria, e in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle prestazioni non coperti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo livelli differenziati di reddito e patrimoniali definiti da apposito atto regionale di indirizzo, tenendo conto dei principi in materia di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109». Il comma 2 del medesimo art. 14, ribadisce che «Nelle more della definizione e del finanziamento dei LIVEAS, l'atto di indirizzo di cui al comma 1 si attiene ai seguenti criteri generali», facendo poi seguire la formulazione della lettera c), censurata nell'ordinanza di rimessione.

Analogamente, altre disposizioni regionali, hanno giustificato la disciplina relativa alla compartecipazione dei privati alla spesa per l'erogazione di prestazioni sociali e sociosanitarie. Tra queste rientra l'art. 49, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2

(Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), che così dispone: «in via transitoria e in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione della persona assistita ai costi, non coperti dal Fondo regionale per la non autosufficienza, delle prestazioni relative ai servizi socio-sanitari a favore delle persone non autosufficienti anziane o disabili».

L'assenza di un'organica disciplina dei LIVEAS è anche indirettamente confermata dalle progressive riduzioni degli stanziamenti relativi al Fondo per le non autosufficienze, istituito dall'art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che hanno comportato, per le Regioni, la necessità di intervenire al fine di rendere compatibili tali riduzioni con l'esigenza di garantire le prestazioni sociali in oggetto al più ampio numero possibile di anziani non autosufficienti, in attesa della determinazione dei LIVEAS.

2.4. Infine, si osserva che solo nelle more del presente giudizio è intervenuta la disposizione di cui all'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale ha previsto che, con d.P.C.M., su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, si proceda alla revisione delle «modalità di determinazione e [dei] campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni».

Anche tale disposizione di riforma complessiva dell'ISEE non ha trovato finora attuazione mediante l'adozione del previsto d.P.C.M., e non può avere alcuna incidenza nel giudizio a quo.

Pertanto, la questione sollevata nel presente giudizio non è fondata, dal momento che deve escludersi che la norma di cui all'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, costituisca un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, idoneo a vincolare le Regioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., nella materia di competenza legislativa residuale relativa ai servizi sociali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 297		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) Sistema tributario e contabile dello Stato	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.5, primo e secondo periodo, comma 1 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214	illegittimità costituzionale	Principio di leale collaborazione
art.5, terzo periodo, comma 1 d.l. 201/ 2011	cessazione della materia del contendere	
art.5, quarto, quinto e sesto periodo, comma 1, d. l. 201/2011	non fondatezza della questione	artt. 3, 117 terzo e quarto comma, 118 primo e secondo comma, 119 Cost. Principio di leale collaborazione
Sintesi		
<p>L'articolo 5 è stato impugnato, limitatamente al primo e secondo periodo, perché la Regione ricorrente lamentava la mancata previsione della partecipazione della stessa alla procedura di modifica dell'ISEE. L'articolo in esame prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri siano rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e siano individuate le agevolazioni di diversa natura che non possono più essere riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il medesimo decreto.</p> <p>La Corte, nel riconoscere fondata la questione, ha ripercorso l'evoluzione normativa che ha caratterizzato la materia dei "servizi sociali". Prima della riforma del titolo V lo Stato e le Regioni avevano competenza concorrente nella materia; lo Stato, nel rispetto del proprio ambito di competenza, ha dettato varie norme di principio: ha disciplinato con il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 109 "Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della L. 27 dicembre 1997, n. 449".</p> <p>l'ISEE e con la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) ha indicato i principi fondamentali della materia.</p> <p>La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione) ha profondamente innovato la competenza legislativa in materia.</p> <p>Lo Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) ha competenza esclusiva relativamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, mentre alla Regione è stata riconosciuta la competenza residuale nella materia dei servizi sociali. La competenza esclusiva</p>		

statale in materia di LIVEAS non esclude, tuttavia, che alle regioni possa essere riconosciuta la possibilità di riconoscere livelli ulteriori di tutela rispetto a quelli fissati dallo Stato.

Alla luce del nuovo riparto di competenze, l'articolo 46 della legge 27 dicembre 2002, n.289 prevede che i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale siano determinati d'intesa con la Conferenza unificata. La previsione dell'intesa trova il suo fondamento nel fatto che la determinazione dei LIVEAS non costituisce una materia in senso stretto, ma una competenza trasversale in grado di investire una pluralità di materie di competenza regionale.

Sulla base delle predette osservazioni, la Corte, in mancanza della previsione nella disposizione impugnata di una forma di leale collaborazione con la Regione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, primo e secondo periodo.

La Regione ha, altresì, impugnato il quarto, quinto e sesto periodo dell'articolo 5 ritenendo che la norma violasse il principio di leale collaborazione non avendo previsto la partecipazione della Regione nella assegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell'ISEE. La parte in esame prevede, come correttamente ha interpretato la Regione, che i risparmi ottenuti dall'applicazione della nuova ISEE siano devoluti al bilancio dello Stato e successivamente riassegnati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali; gli eventuali risparmi a favore delle Regioni e degli enti locali sono destinati ai loro bilanci. Tale ricostruzione interpretativa rende chiara l'ascrizione della fattispecie alla materia di competenza esclusiva statale " sistema contabile e finanziario dello Stato" rispetto alla quale la Regione non può invocare alcuna forma di collaborazione. La Corte ha, pertanto, dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale.

SENTENZA N. 297

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Franco	GALLO	Presidente
-Luigi	MAZZELLA	Giudice
-Gaetano	SILVESTRI	"
-Sabino	CASSESE	"
-Giuseppe	TESAURO	"
-Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-Giuseppe	FRIGO	"
-Alessandro	CRISCUOLO	"
-Paolo	GROSSI	"
-Giorgio	LATTANZI	"
-Aldo	CAROSI	"
-Marta	CARTABIA	"
-Sergio	MATTARELLA	"
-Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 21 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;
uditi gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. La Regione Veneto ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale di varie norme del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Delle questioni promosse, viene qui in esame quella riguardante l'art. 5 del suddetto decreto-legge, impugnato per contrasto con gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché con il «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost. Resta pertanto riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla medesima ricorrente nei confronti dello stesso decreto-legge.

2. Il resistente Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato l'8 maggio 2012, cioè oltre il termine massimo del 1° aprile 2012, quale determinato in base al comma 3 dell'art. 19 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo il quale «La parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso, con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse», e, cioè, entro i trenta giorni successivi al decimo giorno decorrente dalla notificazione del ricorso (comma 4 dell'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, richiamato, per i giudizi promossi in via principale dalla Regione, dal terzo ed ultimo comma dell'art. 32 della stessa legge).

Il mancato rispetto di tale termine comporta l'inammissibilità della costituzione in giudizio della parte resistente.

3. L'impugnato art. 5 (recante un unico comma, suddiviso in sei periodi) riguarda la disciplina (statale) dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), cioè di un indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale. La Regione ricorrente denuncia l'illegittimità dell'impugnata normativa prospettando tre diverse questioni.

Con la prima questione viene dedotta la violazione del principio di leale collaborazione (sia pure con il palesemente erroneo riferimento anche all'art. 120 Cost.) per la mancata partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE. Il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 stabiliscono che: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono

rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sita sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni. Con il medesimo decreto sono individuate le agevolazioni fiscali e tariffarie nonché le provvidenze di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso».

La ricorrente sostiene che, pur rientrando la determinazione di tale indicatore nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), è comunque necessaria in tale determinazione la leale collaborazione con le Regioni a statuto ordinario, in considerazione dell'incidenza della competenza legislativa statale sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «servizi sociali», ai sensi degli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 della Cost., nonché del «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost.

Con la seconda questione viene censurata l'attribuzione ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del potere di realizzare la modifica dell'ISEE attraverso l'abrogazione della precedente legislazione statale in materia. Il terzo periodo dell'art. 5 prevede, al riguardo, che: «Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità con cui viene rafforzato il sistema dei controlli dell'ISEE, anche attraverso la condivisione degli archivi cui accedono la pubblica amministrazione e gli enti pubblici e prevedendo la costituzione di una banca dati delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'ISEE, attraverso l'invio telematico all'INPS, da parte degli enti erogatori, nel rispetto delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse».

La Regione afferma che, in tal modo, la norma impugnata opera una surrettizia delegificazione per effetto dell'emissione di un atto privo di forza di legge (il citato decreto del Presidente del Consiglio), neppure qualificato espressamente come «regolamento», il quale si pone al di fuori della disciplina della potestà regolamentare fissata dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), in violazione degli artt. 3 e 117, terzo e quarto comma, Cost.

Con la terza questione viene denunciata la violazione del principio di leale collaborazione (anche qui con il palesemente erroneo riferimento all'art. 120 Cost.) per la mancata partecipazione della Regione alla riassegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell'ISEE. Il quarto, quinto e sesto periodo del citato art. 5 stabiliscono, in proposito, che: «Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I risparmi derivati dall'applicazione del presente articolo a favore del bilancio dello Stato e degli enti nazionali di previdenza e di assistenza sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede a determinare le modalità attuative di tale riassegnazione».

La ricorrente osserva che la riassegnazione ad opera dello Stato dei risparmi derivanti dalla modifica dell'ISEE, senza previa intesa con la Regione, comporta la lesione del principio di leale collaborazione, in contrasto con gli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché con il «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost.

4. Va premesso che l'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 è stato modificato, dopo la proposizione del ricorso, dall'art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale ha inserito un nuovo periodo tra gli originari secondo e terzo periodo dell'unico comma del menzionato art. 5.

Detto *ius superveniens* ha modificato la disciplina originaria nel senso che il nuovo periodo (l'attuale terzo) stabilisce che, «a far data dai trenta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica» per la determinazione dell'ISEE, «attuative» del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal primo periodo dello stesso art. 5, «sono abrogati» il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449) ed il d.P.C.m. 7 maggio 1999, n. 221 (recante il regolamento per l'applicazione dell'ISEE). Ne consegue che la modifica incide esclusivamente sul meccanismo abrogativo della previgente normativa e, pertanto, non tocca la prima e la terza delle sopraindicate questioni. Solo la seconda questione, riguardante proprio le modalità di abrogazione della precedente normativa, è direttamente influenzata dal *ius superveniens*.

È, pertanto, necessario esaminare singolarmente le indicate questioni.

5. Come sopra visto, la prima questione concerne il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5, impugnati per violazione del principio di leale collaborazione in relazione alla mancata previsione della partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE.

La questione è fondata.

A tale conclusione si giunge attraverso due passaggi argomentativi: a) l'inquadramento della disciplina dell'ISEE nella competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in tema di LIVEAS; b) la necessità della collaborazione della Regione nella predisposizione, da parte dello Stato, dei LIVEAS.

5.1. Con riferimento al primo passaggio argomentativo, si deve constatare che la normativa statale sull'ISEE si è sviluppata con atti normativi che si situano cronologicamente sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la quale ha inciso in modo radicale sul riparto costituzionale delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni in materia di «servizi sociali».

5.1.1. Nella fase anteriore alla suddetta riforma costituzionale, lo Stato e le Regioni, ai sensi del testo allora vigente del primo comma dell'art. 117 Cost., avevano competenza legislativa concorrente nella materia della «beneficenza pubblica» ovvero dei «servizi sociali» (come ridefinita dall'art. 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»). In tale ambito competenziale, il legislatore statale ha dettato varie norme di principio. Dapprima, ha disciplinato l'ISEE fissando «criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni

economiche» (art. 1 del d.lgs. n. 109 del 1998). Successivamente, con la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), ha indicato i principi fondamentali della materia (tra cui l'applicazione dell'ISEE per l'accesso al servizio integrato di servizi ed interventi sociali), ha istituito a fini di programmazione il piano nazionale triennale degli interventi e dei servizi sociali (approvato per il triennio 2001-2003 con d.P.R. 3 maggio 2001 e non seguito da altri piani) ed ha precisato le aree in relazione alle quali il piano deve specificare gli interventi integranti i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sociale (LIVEAS).

In particolare, questa normativa ha stabilito che: a) la verifica della condizioni economiche richieste per accedere a «prestazioni sociali agevolate» (come le definisce la rubrica dell'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 1998) si effettua in base all'ISEE, quale determinata dal d.lgs. n. 109 del 1998, nel testo modificato dal d.lgs. 3 maggio 2000, n. 130, recante «Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate» (art. 25 della legge n. 328 del 2000); b) gli enti erogatori del servizio agevolato stabiliscono la soglia ISEE richiesta per l'accesso al servizio ed «i requisiti per fruire di ciascuna prestazione» (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 109 del 1998); c) i medesimi enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, «criteri ulteriori di selezione dei beneficiari», ai sensi dell'art. 59, comma 52, della legge n. 449 del 1997, cioè «criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia» (artt. 1, comma 2, e 3 del d.lgs. n. 109 del 1998).

Da tale disciplina si desume che la normativa citata, avendo natura di principio, non ha determinato in concreto le prestazioni integranti i LIVEAS, ma si è limitata ad indicare un metodo di calcolo del reddito da prendere in considerazione, da parte degli enti erogatori, per l'accesso a servizi agevolati, lasciando liberi tali enti di individuare la soglia reddituale e di far ricorso a criteri ulteriori (sentenza n. 296 del 2012).

5.1.2. La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione), ha profondamente modificato il precedente assetto delle competenze legislative in materia di servizi sociali. Essa infatti, da un lato, ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (nel presente giudizio di costituzionalità vengono in rilievo i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti all'assistenza sociale, cioè i cosiddetti LIVEAS o LEPS); dall'altro, con norma desumibile a silentio (art. 117, quarto comma, Cost.), ha assegnato alle Regioni la competenza residuale in materia di «servizi sociali» ovvero di «assistenza e beneficenza pubblica» ovvero di «politiche sociali» (sentenze n. 121 e n. 10 del 2010; n. 124 del 2009; n. 287 del 2004). Più precisamente, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., pone, in tema di LIVEAS, una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS, poi, non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006).

5.1.3. Quanto alle norme statali successive alla menzionata riforma costituzionale, l'art. 46, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e

pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) – tenendo conto della competenza legislativa residuale e non piú concorrente delle Regioni in materia di servizi sociali – ha introdotto una specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS, prevedendo che: «Nei limiti delle risorse ripartibili del fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali e nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale». Detto comma, peraltro, non ha mai trovato applicazione.

L'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 (nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso della Regione Veneto), stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro il 31 dicembre 2012, «su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze [...] previo parere delle Commissioni parlamentari competenti» [senza l'intesa, quindi, con la Conferenza unificata prevista, invece, dal comma 3 dell'art. 46 della legge n. 289 del 2002]: 1) sono «rivisti le modalità di determinazione ed i campi di applicazione» dell'ISEE, al fine sia di «adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico»; sia di «migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative»; sia di «permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni»; 2) sono «individuate le agevolazioni di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere piú riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso».

Mediante l'art. 5, pertanto, a differenza di quanto previsto dal combinato disposto del d.lgs. n. 109 del 1998, nel testo modificato dal d.lgs. n. 130 del 2000, e dell'art. 25 della legge n. 328 del 2000, le soglie di accesso alle agevolazioni (fiscali, tariffarie ed assistenziali) vengono fissate dal Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto e non piú dagli enti erogatori, ai quali è stata sottratta anche la facoltà di applicare criteri ulteriori rispetto all'ISEE.

5.1.4. Come già osservato, l'art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge n. 95 del 2012, sopravvenuto al ricorso, nel modificare il testo originario dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, non tocca la norma oggetto della questione in esame (cioè i primi due periodi dell'unico comma dell'art. 5) né incide sull'identificazione della competenza esercitata dallo Stato e, pertanto, non rileva ai fini della promossa impugnazione.

5.1.5. Il denunciato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, in particolare, ha affidato, come visto, al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di determinare con proprio decreto quei peculiari LIVEAS afferenti a prestazioni o servizi sociali o assistenziali che sono effettuati a richiesta dell'interessato, non sono destinati alla generalità dei soggetti e sono, comunque, collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. La norma, infatti, prevede che il suddetto decreto: a) determini il nuovo indicatore del reddito (ISEE) che gli enti erogatori debbono prendere in considerazione per consentire l'accesso a servizi agevolati; b) introduca indicatori diversi in ragione delle varie tipologie di prestazione sociale; c) fissi la soglia di reddito richiesta agli

interessati per ottenere l'accesso alle varie tipologie di prestazioni sociali agevolate. La predisposizione di indicatori differenziati, proprio perché correlata alla contestuale individuazione di una gamma diversificata di tipologie di prestazioni assistenziali, implica la specifica determinazione del livello essenziale di erogazione delle prestazioni medesime. Essa, infatti, si risolve nella identificazione degli «standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione», che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte indicato come rientrante nella competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 232 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 296, n. 287 e n. 203 del 2012; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 383 e n. 285 del 2005).

La norma impugnata, pertanto, costituisce espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di LIVEAS, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera m), Cost., come riconosciuto dalla stessa ricorrente.

5.2. Con riferimento al secondo passaggio argomentativo – relativo alla necessità della collaborazione della Regione alla predisposizione dei LIVEAS – occorre rilevare che la competenza statale alla quale va ricondotta la normativa impugnata, concernente la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, non attiene ad una «materia» in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e “trasversale”, idonea a investire una pluralità di materie (sentenze n. 203 del 2012; n. 232 del 2011; n. 10 del 2010; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 162 e n. 94 del 2007; n. 282 del 2002).

Detta peculiare competenza comporta «una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni» (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003), tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali (nella specie non sussistenti) in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.).

Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste.

Nella specie, non è dubbio che la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi. È, dunque, evidente che la suddetta determinazione dell'ISEE richiede la ricognizione delle situazioni locali e la valutazione di sostenibilità finanziaria, tramite acquisizione di dati di cui gli enti erogatori delle prestazioni dispongono in via prioritaria.

Ne consegue che è necessaria la leale collaborazione della Regione nell'attuazione della norma impugnata.

5.3. In base alle argomentazioni che precedono, occorre concludere che l'omessa previsione, nella norma impugnata, di una qualsiasi forma di leale collaborazione con le Regioni comporta la

fondatezza della questione in esame. In particolare, in ragione della natura residuale della competenza regionale su cui incide la disposizione denunciata, appare adeguato strumento collaborativo, nella emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Tale forma di collaborazione è, del resto, prevista da varie disposizioni di legge sia per l'analoga determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria (ad esempio, dall'art. 54, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003»; nonché dall'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005», quale risultante a séguito della sentenza di questa Corte n. 134 del 2006) sia, in generale, in tema di determinazione dei LEP (comma 3 dell'art. 46 della legge n. 289 del 2002).

6. La seconda questione concerne il terzo periodo dell'art. 5 (nel testo originario), che viene censurato perché introdurrebbe surrettiziamente la delegificazione delle precedenti norme statali sull'ISEE, consentendone la modificabilità mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non qualificato espressamente come «regolamento».

In ordine a tale questione deve ritenersi cessata la materia del contendere in forza di ius superveniens.

6.1. Va preliminarmente osservato che il citato decreto del Presidente del Consiglio ha natura evidentemente regolamentare; né la norma impugnata esclude che abbia tale natura. Deve ritenersi, dunque, strumento adatto per determinare i LIVEAS, per le sue caratteristiche, tipiche di tutti i regolamenti, di flessibilità e snellezza nell'acquisizione di informazioni e di collaborazioni con gli enti territoriali ed eventualmente con le associazioni degli utenti. Nella specie, il potere regolamentare spetta allo Stato ai sensi dell'art. 117, sesto comma, primo periodo, Cost., in quanto i LIVEAS sono materia di legislazione esclusiva dello Stato, nell'ambito – come visto – di una riserva relativa di legge. La legittimità, in generale, di una procedura in cui i LEP siano determinati dallo Stato mediante un regolamento è stata, del resto, sottolineata espressamente dalla giurisprudenza di questa Corte (in particolare, dalle sentenze n. 88 del 2003; n. 134 del 2006; n. 8 del 2011).

6.2. La ricorrente, nel proporre le sue censure, muove dalla premessa che la norma impugnata preveda un «surrettizio» regolamento di delegificazione, in violazione delle regole stabilite dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), il quale – nel testo modificato dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 5 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile» – dispone che: «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari».

Alla stregua di questa norma, si ha regolamento di delegificazione solo quando (in materia non coperta da riserva assoluta di legge) un atto legislativo preveda che l'effetto abrogativo di disposizioni di legge sia collegato temporalmente alla successiva emanazione di un regolamento.

6.3. Nel caso di specie, il sopra citato *ius superveniens* ha mutato il testo impugnato. Come già osservato, infatti, l'art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge del 2012, nel modificare il testo originario dell'unico comma dell'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, ha inserito un nuovo terzo periodo, in base al quale, «a far data dai trenta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica» per la determinazione dell'ISEE, «attuative» del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sono abrogati» il d.lgs. n. 109 del 1998 ed il d.P.C.m. n. 221 del 1999, recante il regolamento per l'applicazione dell'ISEE. Ne deriva che l'effetto abrogativo è collegato dal decreto-legge n. 95 del 2012 non al momento dell'«entrata in vigore» del decreto del Presidente del Consiglio, ma ad un momento ulteriore, cioè al trentesimo giorno successivo all'approvazione, nell'ambito delle norme attuative del medesimo decreto presidenziale, dei nuovi modelli di dichiarazione dell'ISEE.

Per chiarire il senso di tale nuova disposizione, è necessario confrontarla con il precedente testo dello stesso art. 5. Nel testo originario della disposizione impugnata, l'effetto abrogativo – contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente – è conseguenza diretta ed immediata (anche in mancanza di una statuizione espressa in tal senso) del decreto-legge, in considerazione dell'introduzione di una nuova disciplina della materia. L'abrogazione, perciò, decorreva dal giorno successivo alla data di pubblicazione della legge di conversione del medesimo decreto-legge, la quale ha sostituito l'intero art. 5 del decreto-legge (art. 15 della legge n. 400 del 1988). Si tratta, dunque, di una abrogazione tacita che, in quanto tale, opera indipendentemente dall'entrata in vigore del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il menzionato *ius superveniens*, nell'introdurre il nuovo terzo periodo nell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, invece: 1) ripristina l'efficacia di una normativa (il d.lgs. n. 109 del 1998 ed il d.P.C.m. n. 221 del 1999) già tacitamente abrogata ad opera del testo originario dell'art. 5; 2) dopo aver provocato tale reviviscenza, dispone una nuova abrogazione (questa volta espressa) delle medesime norme, differendo, però, l'effetto abrogativo al trentesimo giorno successivo all'«entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva dell'ISEE, attuative» del decreto del Presidente del Consiglio.

La nuova norma, dunque, è retroattiva e sostituisce il precedente testo dell'art. 5 nell'evidente intento sia di evitare l'immediato effetto abrogativo del d.lgs. n. 109 del 1998 prodotto dalla versione originaria del decreto-legge sia di colmare il vuoto normativo che si sarebbe protratto fino al momento della messa a disposizione del pubblico dei nuovi modelli di dichiarazione ISEE.

6.4. Così interpretato, il suddetto *ius superveniens* – date la rilevata sua retroattività e la pratica mancanza di effetti, nelle more, della menzionata abrogazione tacita – è l'unico applicabile.

Esso introduce un meccanismo abrogativo sicuramente diverso da quello previsto dalla vecchia normativa impugnata dalla ricorrente. La norma sopravvenuta, in particolare, escludendo l'identità temporale tra effetto abrogativo ed «entrata in vigore» del decreto regolamentare (identità tipica, invece, del regolamento di delegificazione), realizza una fattispecie estranea a quella, presupposta dalla censura formulata dalla ricorrente, del regolamento di delegificazione. Ne derivano, da un lato, l'impossibilità del trasferimento della questione dalla vecchia alla nuova norma e, dall'altro, la cessazione della materia del contendere sul punto, così da impedire ogni valutazione circa il merito della questione concernente il testo originario.

7. La terza questione riguarda il quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, impugnato per la violazione del principio di leale collaborazione (sia pure con il palesemente erroneo riferimento anche all'art. 120 Cost.), per la mancata partecipazione della Regione alla

riassegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell'ISEE.

La ricorrente interpreta correttamente la disposizione impugnata nel senso che sono devoluti al bilancio dello Stato e successivamente riassegnati al Ministro del lavoro e delle politiche sociali – per essere poi destinati a politiche sociali ed assistenziali – solo i risparmi che derivano dall'applicazione della nuova ISEE allo Stato ed agli enti previdenziali («I risparmi derivanti dall'applicazione del presente articolo a favore del bilancio dello Stato e degli enti nazionali di previdenza ed assistenza»: quinto periodo, corrispondente all'attuale sesto, dell'unico comma dell'art. 5). Gli eventuali risparmi a favore delle Regioni e degli enti locali restano, ovviamente, devoluti ai loro bilanci. La Regione ricorrente, tuttavia, pur riconoscendo espressamente che la norma si riferisce solo «a risparmi “statali”», lamenta la violazione del principio di leale collaborazione per la mancata previsione, nel decreto-legge, dell'intesa con le Regioni nella riassegnazione di tali risparmi al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nella loro riallocazione nei territori regionali.

La questione non è fondata.

7.1. In relazione alla richiesta avanzata dalla ricorrente di un'intesa nella fase di riassegnazione, l'evidente sussistenza della competenza esclusiva statale in materia di sistema contabile (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e finanziario dello Stato, nonché il difetto di incidenza su alcuna competenza della Regione rendono inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione.

In relazione all'ulteriore richiesta di un'intesa nella fase dell'«attuazione» da parte dello Stato di politiche sociali nei territori regionali con le risorse riassegnate («riallocazione dei risparmi», come si esprime la ricorrente), è altrettanto evidente la non fondatezza della pretesa. Non solo, infatti, la norma impugnata nulla prevede in ordine all'«attuazione» delle «politiche sociali e assistenziali» da parte dello Stato genericamente menzionate nell'ultima parte del periodo quinto (ora sesto) dell'unico comma del denunciato art. 5; ma nemmeno risulta che dette politiche incidano in qualche modo sulla competenza regionale.

Sotto il primo profilo, il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sono richiesti dal sesto (ora settimo) periodo del suddetto unico comma dell'art. 5 esclusivamente per le modalità attuative della «riassegnazione» dei risparmi “statali” al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, non certo per «l'attuazione di politiche sociali e assistenziali» mediante tali risorse. Si rimane, dunque, all'interno del sistema contabile e finanziario dello Stato, in ordine al quale la Regione non può invocare alcuna forma di collaborazione.

Sotto il secondo profilo, attinente al finanziamento con i risparmi “statali” di «politiche sociali e assistenziali», la norma impugnata non detta alcun precetto né sostanziale né procedurale, lasciando operare le disposizioni previgenti, con conseguente non pertinenza delle censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale del primo e secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5

del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi menzionato sia emanato «d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale del terzo periodo (nel testo originario) dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del quarto, quinto e sesto periodo (corrispondenti agli attuali quinto, sesto e settimo periodo) dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché al «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 298		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materie	Norme generali sull'istruzione Istruzione Armonizzazione dei bilanci pubblici	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 33, comma 16, legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)	inammissibilità della questione	artt. 3, 30, 33, 34 e 97 Cost.
art. 33, comma 16, l. 183/2011	non fondatezza della questione	117, 118, 119 e 120 Cost.
Sintesi		
<p>La pronuncia della Corte ha ad oggetto la norma statale contenuta nella legge di stabilità 2012 che prevede un finanziamento di 242 milioni di euro da destinare a favore delle scuole paritarie e tra queste in via prioritaria a quelle dell'infanzia, al fine di sostenere la funzione pubblica svolta dalle suddette scuole nell'ambito del sistema nazionale di istruzione nonché di distribuire alle regioni le risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione.</p> <p>Ad avviso della ricorrente la norma impugnata è formulata in modo tale da generare incertezze sia sull'entità del finanziamento sia sull'effettività e sui tempi della relativa erogazione; non risulta chiaro, infatti, se lo stesso costituisca lo stanziamento complessivo o se sia da considerarsi aggiuntivo rispetto a quello già previsto in sede di programmazione triennale. Se fosse da intendersi come esaustivo, il legislatore statale avrebbe previsto a danno delle scuole paritarie un'ingiustificata decurtazione pari ad oltre la metà dello stanziamento riconosciuto per le stesse finalità negli anni precedenti. La ricorrente evidenzia ancora come il resistente, inserendo la detta somma in un unico capitolo, non abbia provveduto ad una ripartizione del finanziamento che tenga conto delle diverse realtà regionali ed in particolare non abbia valutato la situazione, presente nella Regione Veneto, caratterizzata da un ruolo di netta preminenza delle scuole paritarie dell'infanzia nell'assicurare il servizio dell'istruzione. Lamenta la ricorrente che la scelta di riconoscere alle scuole paritarie la sola somma sopra menzionata metterebbe a serio rischio la sopravvivenza delle stesse e costituirebbe una violazione del principio pluralistico della libertà della scuola (art. 33 Cost.) del principio di libertà di scelta tra scuola statale e scuola paritaria (art. 30) nonché del principio che "la scuola è aperta a tutti" (art. 30 Cost.); in altre parole, le scuole paritarie si troverebbero costrette, in presenza di un finanziamento insufficiente, a richiedere rette di frequenza di un'entità tale da determinare, in realtà come quella citata del Veneto, "barriere d'ingresso all'istruzione". La previsione di un finanziamento "incerto ed inadeguato", inoltre, comporterebbe: 1) una violazione del riparto di competenze di cui all'art. 117, secondo comma lettere m), n), poiché graverebbe sullo Stato una responsabilità in materia di istruzione per nulla secondaria rispetto a quella delle Regioni; 2) una violazione degli artt. 119, 97 118 e 120 poiché inciderebbe sull'autonomia regionale, sull'organizzazione e sull'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale, nonché</p>		

sull'attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, funzionali al rispetto del buon andamento della pubblica amministrazione; 3) una violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte Costituzionale, nel pronunciarsi sulle censure fin qui esposte, dichiara, con riferimento agli articoli 3,30,33,34 e 97 Cost., l'inammissibilità della questione dal momento che tali parametri sono diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione; è la violazione di quest'ultimi o comunque di disposizioni costituzionali che comportano la lesione delle potestà costituzionalmente spettanti alle regioni che, secondo costante giurisprudenza della Corte, legittima le Regioni ad impugnare le leggi dello Stato nei giudizi in via principale (ex plurimis, sentenze n. 249 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003, ordinanza n. 342 del 2009). Nella fattispecie concreta, invece, le censure e le relative argomentazioni addotte dalla ricorrente evidenziano solo la gravità degli effetti che l'asserita violazione dei parametri indicati può determinare, ma non indicano le specifiche competenze regionali che con essa verrebbero lese. Con riferimento agli articoli 117, 118, 119 e 120 Cost. la Corte si pronuncia dichiarando la non fondatezza della questione. La stessa, infatti, precisa come, dall'esame della legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 si evince chiaramente che il finanziamento previsto dalla norma impugnata non è, come ipotizza la ricorrente, lo stanziamento complessivamente previsto dal legislatore statale a favore delle scuole paritarie, ma che ad esso deve essere aggiunta l'ulteriore somma indicata nel bilancio di previsione citato. Non vi è pertanto né incertezza in ordine all'ammontare del finanziamento, né riduzione dello stesso rispetto agli anni precedenti. Per quanto poi attiene, infine, alla lamentela della ricorrente circa il mancato riconoscimento della peculiarità delle scuole paritarie dell'infanzia venete, la Corte conclude evidenziando come la ripartizione delle risorse tra le Regioni rientri nella fase di esecuzione e gestione del bilancio e che la stessa è disciplinata nella legge finanziaria 2009, in cui si prevede, tra l'altro, il parere della Conferenza Stato-Regioni e quindi una sede istituzionale dove possono essere fatte valere le differenti istanze regionali.

SENTENZA N. 298

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Alfonso	QUARANTA	Presidente
-	Franco	GALLO	Giudice
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

- Giorgio LATTANZI "
- Aldo CAROSI "
- Marta CARTABIA "
- Sergio MATTARELLA "
- Mario Rosario MORELLI "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 33, comma 16, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 13 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 18 gennaio 2012 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale, tra gli altri, dell'articolo 33, comma 16, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», deducendo la violazione degli articoli 3, 30, 33, 34, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata – che autorizza la spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a sostegno delle scuole paritarie, con prioritaria destinazione a favore di quelle dell'infanzia – sarebbe censurabile sotto un triplice profilo. In primo luogo, perché, in assenza di un opportuno coordinamento con il bilancio di previsione triennale, genererebbe una situazione di assoluta incertezza tanto in ordine all'entità del finanziamento – non essendo chiaro, in specie, se la predetta somma di 242 milioni di euro rappresenti lo stanziamento complessivo per la scuola paritaria o se si aggiunga a quella già prevista in sede di programmazione triennale – quanto in ordine all'effettività e ai tempi della relativa erogazione. In secondo luogo, perché – nel caso in cui l'importo di 242 milioni di euro dovesse essere inteso come esaustivo – ne deriverebbe una decurtazione pari ad oltre alla metà, e dunque palesemente irragionevole, dello stanziamento previsto agli stessi fini per gli anni precedenti. In terzo luogo e da ultimo, perché, inserendo la somma in un unico e indifferenziato capitolo, non avrebbe previsto una ripartizione del finanziamento che tenga conto delle diverse realtà regionali, e segnatamente della particolare situazione della Regione Veneto, nella quale le scuole paritarie dell'infanzia assumerebbero un ruolo di netta preminenza nell'assicurare il servizio dell'istruzione.

Sotto gli evidenziati profili, la disposizione censurata sarebbe lesiva di una pluralità di parametri costituzionali.

La riduzione del finanziamento e l'incertezza sulle modalità della sua erogazione metterebbero,

infatti, a rischio la sopravvivenza delle scuole paritarie, con conseguente violazione del principio pluralistico della libertà della scuola, sancito dall'art. 33 Cost. e correlato alla libertà di scelta tra scuola statale e scuola paritaria, riconosciuta ai genitori dall'art. 30 Cost. Ne deriverebbe anche la lesione dell'art. 34 Cost., che vuole la scuola «aperta a tutti», giacché le scuole paritarie si troverebbero costrette a richiedere rette di frequenza di tale entità da tradursi – specie laddove, come in territorio veneto, esse assolvano in modo preponderante il servizio – in altrettante «barriere d'ingresso» all'istruzione.

La norma impugnata sarebbe lesiva, altresì, del riparto di competenze desumibile dall'art. 117 Cost. – con particolare riguardo alle previsioni del secondo comma, lettere m) e n), e del terzo comma – a fronte del quale graverebbe sullo Stato «una responsabilità in materia di istruzione per nulla secondaria rispetto a quella delle Regioni».

Del pari compromessa sarebbe l'autonomia finanziaria regionale, riconosciuta dall'art. 119 Cost., la quale, nella perdurante carenza di sufficienti mezzi propri da parte delle Regioni, non potrebbe prescindere dalla congruità, dalla certezza e dalla stabilità dei finanziamenti dello Stato. L'incertezza sul quadro dei finanziamenti pregiudicherebbe, inoltre, l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale e la programmazione degli interventi per la scuola, con conseguente violazione anche degli artt. 97 e 118 Cost.

Omettendo di tener conto della peculiarità della situazione delle scuole paritarie dell'infanzia nel territorio veneto ai fini della ripartizione dei contributi, la norma censurata si porrebbe in contrasto anche con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, enunciati dallo stesso art. 118 Cost.: principi ai quali si richiama anche l'art. 120 Cost. e che risultano funzionali al buon andamento della pubblica amministrazione.

Da ultimo, la previsione di un «finanziamento incerto e inadeguato» in materia di istruzione comporterebbe la violazione del principio di leale collaborazione.

2.– In accoglimento dell'eccezione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, la questione va dichiarata inammissibile in riferimento agli artt. 3, 30, 33, 34 e 97 Cost.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato in base a parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, relativi al riparto delle rispettive competenze tra lo Stato e le Regioni, soltanto ove la loro violazione ridondi in una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (ex plurimis, sentenze n. 199, n. 151 e n. 20 del 2012, n. 128 del 2011).

Nella specie, le censure dedotte dalla Regione Veneto in rapporto ai parametri poco sopra indicati, estranei al Titolo V della Parte seconda, sono semplicemente volte ad evidenziare la particolare gravità degli effetti che l'asserita violazione dei parametri stessi provocherebbe nel territorio veneto, senza collegare ad essa, in termini argomentati, una specifica lesione delle potestà costituzionalmente spettanti alla ricorrente: donde l'inammissibilità delle censure stesse.

3.– Quanto ai residui parametri, non costituisce, per converso, motivo di inammissibilità della questione la circostanza che essa – con particolare riguardo alle doglianze afferenti all'asserita incertezza dell'entità dello stanziamento statale per la scuola paritaria – appaia proposta in via cautelativa o ipotetica, e segnatamente sulla base di una interpretazione della norma impugnata prospettata come soltanto possibile (quella per cui, cioè, la somma in essa indicata esaurirebbe il finanziamento per l'anno 2012).

Secondo quanto ripetutamente affermato da questa Corte, infatti, i giudizi in via principale, a

differenza di quelli in via incidentale, in ragione dei loro peculiari caratteri – l'essere, cioè, processi di parti, svolti a garanzia di posizioni soggettive dell'ente ricorrente e sottoposti a termini di decadenza – possono bene concernere questioni del genere considerato, purché le interpretazioni prospettate «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (ex plurimis, sentenze n. 249 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003, ordinanza n. 342 del 2009): ipotesi, questa, non ravvisabile nel caso di specie.

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

L'ipotesi che l'importo indicato nella legge di stabilità in esame costituisca l'intero contributo destinato alle scuole paritarie per il 2012 risulta, infatti, smentita dall'esame della legge 12 novembre 2011, n. 184 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014).

Al bilancio di previsione per l'anno 2012 è, infatti, allegata la tabella n. 7, concernente lo stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ove, all'unità di voto 1.9, per il programma inerente alle «Istituzioni scolastiche non statali (22.9)», è indicato il maggiore importo di euro 511.196.191.

Detto programma trova una duplice allocazione nei capitoli di bilancio: al capitolo 1299 («somme da trasferire alle Regioni per il sostegno alle scuole paritarie») è iscritto l'importo di 242 milioni di euro, corrispondente a quello previsto nella legge di stabilità 2012, oggetto del giudizio; al capitolo 1477 («contributi alle scuole paritarie comprese quelle della Valle d'Aosta») è indicato l'ulteriore importo di euro 268.880.191. Tali cifre, sommate tra loro ed all'ulteriore voce «assegnazione annua a favore della scuola europea di ISPRA-Varese», di 316.000 euro, danno un totale di 511.196.191 euro, pari all'importo globale del programma.

In definitiva, la spesa di 242 milioni di euro, autorizzata dall'articolo della legge di stabilità del 2012 impugnato, non costituisce lo stanziamento complessivo per la scuola paritaria, ma si aggiunge all'importo di euro 268.880.191 indicato nel bilancio di previsione.

Cadono, con ciò, le censure correlate tanto all'asserita assoluta incertezza in ordine all'ammontare dello stanziamento, quanto quelle connesse all'ipotizzata drastica riduzione dello stesso.

5.– Quanto, poi, alle doglianze relative alla paventata incertezza riguardo all'effettività e alla tempestività dell'erogazione del contributo e al mancato riconoscimento, nella destinazione delle somme, della peculiarità delle scuole paritarie dell'infanzia venete, esse investono la fase di esecuzione del bilancio e la sua concreta gestione: gestione disciplinata, per quanto concerne le risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione, dall'art. 2, comma 47, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)» – richiamato dalla disposizione impugnata – mediante la previsione di un idoneo coinvolgimento delle Regioni.

Detta disposizione stabilisce, infatti, che, «fermo il rispetto delle prerogative regionali in materia di istruzione scolastica, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri per la distribuzione alle regioni delle risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione». La ripartizione delle risorse finanziarie fra le varie Regioni avviene, dunque, secondo criteri determinati, entro un

termine prestabilito, con il parere della Conferenza Stato-Regioni: Conferenza che rappresenta la sede istituzionale nella quale è possibile far valere le differenti istanze regionali.

Anche sotto questo profilo, pertanto, la questione non è fondata. Né, d'altra parte, alla luce delle considerazioni svolte, sono ravvisabili i presupposti per impartire alcun «monito» al legislatore statale, secondo quanto richiesto in via subordinata dalla Regione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 33, comma 16, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», in riferimento agli articoli 3, 30, 33, 34 e 97 della Costituzione, promossa dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo 33, comma 16, della legge n. 183 del 2011, in riferimento agli articoli 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, promossa dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Sentenza del 19 dicembre 2012, n. 299		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni Piemonte Regione Veneto Regione Lazio Regione Lombardia Regione Toscana Regione siciliana Regione autonoma Sardegna Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Tutela della concorrenza Commercio	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 31, comma 1, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214	inammissibilità della questione	art. 3 Cost.
art. 31, comma 1, d.l. 201/2011	inammissibilità della questione	art. 77 Cost.
art. 31, comma 1, d.l. 201/2011	non fondatezza della questione	art. 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, Cost. e principio di leale collaborazione, nonché art. 4 legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e art. 14, lettere d) ed e) regio decreto legislativo 16 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della regione siciliana)
art. 31, comma 1, d.l. 201/2011	non fondatezza della questione	art. 117, primo comma, Cost.
art. 31, comma 1, d.l. 201/2011	non fondatezza della questione	art. 118 Cost.
art. 31, comma 2, d.l. 201/2011	non fondatezza della questione	art. 117, quarto comma, Cost.
Sintesi		
Con la presente sentenza la Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente legittima la disposizione statale che, modificando la norma vigente, prevede che le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande si svolgano senza limiti e prescrizioni relative agli orari di		

apertura e di chiusura, all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché a quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio. Le varie regioni ricorrenti lamentavano la violazione dell'art. 117, comma quarto Cost., che riserva alla competenza legislativa regionale la materia del commercio e non ritenevano la norma in questione adottata in adeguamento al diritto dell'Unione europea o nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza o di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi rispettivamente dell'art. 117, comma secondo, lettera e) ed m), Cost. La Corte ha ritenuto la suddetta censura non fondata e ha richiamato a tal fine la sua costante giurisprudenza sulla nozione di tutela della concorrenza, che riflette quella operante in ambito europeo e comprende sia le misure di tutela in senso proprio, ossia di contrasto ai comportamenti e agli atti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale, sia le misure di promozione, che mirano ad aprire un mercato, riducendo o eliminando i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche. Secondo la Corte, *“in questa accezione <<dinamica>> della tutela della concorrenza – ricomprendente le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche –, è consentito al legislatore statale intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali che, per ciò che riguarda la configurazione «statica», rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni”*. La norma statale al vaglio della Corte attua un principio di liberalizzazione del mercato: eliminando i limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, favorisce la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori anche nell'interesse dei consumatori e pone misure proporzionali allo scopo di promuovere la concorrenza nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale. Si tratta, dunque, di una norma che rientra a pieno titolo nella competenza del legislatore statale in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Interessante è, poi, il richiamo che la Corte fa alla sua giurisprudenza su alcune norme regionali che disciplinavano la materia degli orari degli esercizi commerciali e dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva prima della norma statale in questione, giudicate legittime solo se non determinavano un vulnus alla tutela della concorrenza, se introducevano, cioè, una disciplina più favorevole alla concorrenza rispetto a quella statale vigente. La qualificazione della norma impugnata quale esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza determina, per la Corte, il rigetto di tutte le altre censure sollevate dalle regioni ricorrenti con riferimento alla violazione del riparto della competenza legislativa, quali quelle concernenti la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia concorrente <<governo del territorio>> e dell'art. 117, sesto comma Cost., in relazione alla potestà regolamentare. Per quanto concerne la censura relativa al carattere dettagliato della norma statale impugnata, riallacciandosi a sue precedenti pronunce, la Corte precisa che, nell'ambito dell'esercizio della competenza statale trasversale in materia di tutela della concorrenza, l'illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente attribuita alle regioni si verifica non con l'emanazione di norme di dettaglio, ma con l'adozione di norme non funzionali alla tutela della concorrenza, che non tollera, per sua natura, differenziazioni territoriali. Nel caso in oggetto la norma statale è funzionale alla tutela della concorrenza. Quanto alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione, la Corte, oltre a precisare che esso non può essere mai riferito al procedimento legislativo, afferma che non opera quando lo Stato esercita una competenza legislativa esclusiva, ma deve essere previsto solo quando vi sia una concorrenza di competenze

nazionali e regionali e non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri. Nel caso in esame un'intesa tra Stato e regioni non avrebbe un oggetto su cui incidere, dal momento che la norma statale impugnata, per il suo contenuto e la sua formulazione, non necessita di attuazione. Anche la censura relativa alla violazione dell'art. 118 Cost., che riserverebbe alle regioni le funzioni amministrative in materia di disciplina del commercio e che determinerebbe la possibilità di attribuire tali funzioni ai comuni non è fondata, in quanto *“una volta riconosciuta la legittimità della norma che liberalizza gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali non restano funzioni amministrative da svolgere in questo specifico settore sotto il profilo della «tutela della concorrenza», mentre resta inalterata l'allocazione ai Comuni, da parte del legislatore regionale, di tutte le altre funzioni amministrative in materia di commercio”*. Non viene ravvisata dalla Corte neanche l'illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dei principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi e in particolare della disciplina dettata dalla direttiva 2006/123/CE. La liberalizzazione operata dalla norma statale oggetto del giudizio di costituzionalità non determina alcuna deroga rispetto agli obblighi e alle prescrizioni posti agli esercizi commerciali dalla legislazione a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti quali l'ambiente, l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute e la quiete pubblica. Per quanto, in particolare, concerne la tutela dei lavoratori, la Corte precisa espressamente che la norma impugnata non consente alcuna deroga alla legislazione statale e alla contrattazione collettiva sul lavoro notturno e festivo, sui turni di riposo e su ogni altro aspetto che serve ad assicurare protezione e tutela ai lavoratori del settore della distribuzione commerciale.

La Corte ritiene, infine, costituzionalmente legittima anche la norma statale (art. 31, comma 2, d.l. 201/2011) che limita i motivi che giustificano la possibilità di introdurre vincoli all'apertura di nuovi esercizi commerciali solo alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, in quanto considerata rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, trattandosi sempre di una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale.

SENTENZA N. 299

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Franco	GALLO	Presidente
-	Luigi	MAZZELLA	Giudice
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"

- Aldo CAROSI "
- Marta CARTABIA "
- Sergio MATTARELLA "
- Mario Rosario MORELLI "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dalle Regioni Piemonte e Veneto, dalla Regione siciliana, dalle Regioni Lazio e Lombardia, dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione Toscana e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorsi notificati il 1°, il 21, il 25, il 24, il 25, il 24, il 23 e il 25 febbraio 2012, depositati in cancelleria, rispettivamente, il 2 ed il 23 febbraio 2012, il 1° marzo, il 1° marzo, il 2 marzo, il 2 marzo, il 5 marzo e il 5 marzo 2012 ed iscritti ai nn. 19, 29, 39, 44, 45, 47, 49 e 50 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione (di cui, quelli relativi ai ricorsi iscritti ai nn. 39, 45, 49 e 50 del registro ricorsi 2012, fuori termine) del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte, Marina Valli per la Regione siciliana, Piero D'Amelio per la Regione Lazio, Fabio Cintioli per la Regione Lombardia, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Le Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia con distinti ricorsi, rispettivamente contrassegnati con i numeri 19, 29, 39, 44, 45, 47, 49 e 50 del registro ricorsi dell'anno 2012, hanno promosso, in via principale, varie questioni di legittimità costituzionale, tra cui alcune relative all'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, denunciato per contrasto con gli articoli 3, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione.

La Regione siciliana lamenta anche la lesione ad opera della norma sopra indicata dell'art. 14, lettere d) ed e), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 modifica la lettera d-bis) dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di

contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 – lettera introdotta dall'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 – eliminando dal precedente testo le parole «in via sperimentale» e «dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

L'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale – al dichiarato fine di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale – individua gli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni.

L'art. 35, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011 ha aggiunto la lettera d-bis) al comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 estendendo in tal modo l'elenco degli ambiti normativi per i quali è espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni anche alla disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte.

Come si è detto, l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 ha modificato la citata lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 3, eliminando dal testo della norma le parole «in via sperimentale e dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte», con il risultato che le attività commerciali non possono più incontrare limiti o prescrizioni relativi a orari o a giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente.

Secondo le Regioni ricorrenti, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost. che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio, non costituendo detta norma né adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea né esercizio di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), Cost.

Le Regioni autonome Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia evocano come parametri anche quelli dei rispettivi statuti di autonomia che attribuiscono loro la competenza esclusiva nella materia del commercio, se ritenuti più favorevoli rispetto all'art. 117, quarto comma, Cost.

La Regione Piemonte lamenta anche la violazione del principio di leale collaborazione in quanto l'interferenza con la materia regionale del commercio avrebbe richiesto la previsione di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Regione Piemonte censura la norma anche in relazione all'art. 77 Cost. perché mancherebbero i presupposti per la decretazione d'urgenza.

Anche la Regione Lazio lamenta la lesione del principio di leale collaborazione perché, pur spettando alle regioni l'esercizio della competenza legislativa in materia di commercio, nel caso in esame esse non sono state minimamente coinvolte in alcun livello del procedimento di adozione della normativa statale.

Inoltre, sempre secondo la Regione Lazio, la norma impugnata violerebbe anche l'art. 3 Cost. per la disparità di posizione e di condizione che determina tra le grandi distribuzioni ed i piccoli commercianti.

Le Regioni Veneto, Lombardia e Toscana ritengono che la norma violi anche l'art. 118 Cost. perché precluderebbe alle regioni l'esercizio della propria autonomia amministrativa nella materia in oggetto e la possibilità di attribuire funzioni amministrative ai comuni.

Secondo la Regione Lombardia, la norma violerebbe l'art. 117, primo comma Cost., ponendosi in contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché con la disciplina di cui alla Direttiva 2006/123/CE che, nel dettare norme in favore della massima liberalizzazione delle attività economiche, contempla delle eccezioni non previste dal legislatore statale.

In subordine, la Regione Lombardia, considerato l'eccezionale contrasto della normativa statale con la «direttiva servizi», chiede alla Corte, come giudice di ultima istanza, di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE al fine di chiarire «se la citata Direttiva in materia di servizi debba essere interpretata nel senso che, con riferimento alle attività economiche liberalizzate, osti ad una normativa nazionale che escluda totalmente un intervento diretto ad introdurre limiti all'esercizio delle predette attività, anche laddove vi siano motivi imperativi di interesse generale».

A parere della Regione Lombardia risulterebbero violati anche l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia del «governo del territorio» anch'essa coinvolta, sotto il profilo dell'assetto territoriale e urbano, dalla disciplina degli orari degli esercizi commerciali, e il sesto comma dell'art. 117 Cost. in quanto, una volta stabilito che la disciplina degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali rientra nella materia del commercio di competenza legislativa residuale delle regioni, alle stesse spetta anche la potestà regolamentare.

La sola Regione autonoma Sardegna solleva questione di legittimità costituzionale anche del comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui prevede che i motivi che giustificano la possibilità di introdurre limiti alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio siano solamente la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali, in relazione agli artt. 3 e 117 Cost., nonché, se ritenuti più favorevoli, agli artt. 3, 4 e 5 del proprio statuto di autonomia.

Secondo la ricorrente, tale norma, precludendo ogni possibilità di intervento regionale volto all'individuazione di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario cui subordinare l'apertura degli esercizi commerciali, violerebbe le attribuzioni della Regione autonoma Sardegna.

2.— Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza delle censure.

Tale costituzione, in relazione ai ricorsi delle Regioni Veneto, Sicilia, Lombardia, Toscana e Friuli-Venezia Giulia, è inammissibile.

In tutti questi casi, infatti, il Presidente del consiglio dei ministri si è costituito oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.— Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altre decisioni la valutazione delle restanti questioni sollevate coi medesimi ricorsi dalle sopraindicate Regioni.

3.1.— Va precisato che la Regione Piemonte ha impugnato il decreto-legge mentre le altre Regioni hanno impugnato la legge di conversione, che lo ha convertito, per ciò che riguarda la norma impugnata, senza modificazioni.

I ricorsi sono tutti ammissibili, in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa

questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (tra le molte, sentenze n. 383 del 2005, n. 287 del 2004 e n. 272 del 2004).

4.— Preliminarmente, deve dichiararsi inammissibile la censura della Regione Lazio relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto non sufficientemente motivata.

La ricorrente, infatti, si limita elusivamente a rivendicare la sua legittimazione a far valere un parametro diverso da quelli relativi al riparto della competenza legislativa senza argomentare circa le ragioni della lamentata violazione del parametro costituzionale evocato.

5.— Del pari deve dichiararsi inammissibile la censura della Regione Piemonte relativa alla violazione dell'art. 77 Cost. per mancanza dei presupposti per la decretazione d'urgenza, perché in nessun modo motivata.

6.— Passando al merito delle censure, deve rilevarsi che questa Corte è chiamata, in primo luogo, a stabilire se l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 sia riconducibile alle materie richiamate dal legislatore statale quali «tutela della concorrenza» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), o se, al contrario, la norma costituisca una violazione della competenza legislativa residuale delle regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Infatti, il motivo principale di doglianza delle Regioni, comune a tutti i ricorsi, è quello relativo alla violazione da parte della norma impugnata dell'art. 117, quarto comma, Cost. che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio.

6.1.— La censura non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007).

In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007).

Come questa Corte ha più volte osservato, «Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenze n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

Si è già precisato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere «finalistico», non è una «materia di estensione certa» o delimitata, ma è configurabile come «trasversale», corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado

di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

Pertanto, in questa accezione «dinamica» della materia «tutela della concorrenza», – ricomprendente le misure dirette a promuovere l’apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l’eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche –, è consentito al legislatore statale intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali che, per ciò che riguarda la configurazione «statica», rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006).

In particolare, con riferimento alle misure di liberalizzazione, questa Corte ha avuto modo di affermare che «la liberalizzazione da intendersi come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D’altra parte, l’efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l’agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L’eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenza n. 200 del 2012).

Compito della Corte è, quindi, quello di valutare se le misure sottoposte al suo vaglio, che disciplinano o ridisciplinano importanti aspetti di regolazione del mercato, stabilendo nuovi criteri per il suo funzionamento, possiedano i requisiti per essere qualificate come normative che favoriscono la concorrenza.

Nel caso in questione, l’intervento del legislatore statale non incorre nella denunciata illegittimità. La norma in esame, infatti, attua un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche.

L’eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all’ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore.

Si tratta, dunque, di misure coerenti con l’obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l’assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale.

Del resto questa Corte, di recente, è stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di alcune normative regionali che disciplinavano la materia degli orari degli esercizi commerciali e dell’obbligo di chiusura domenicale e festiva, ma prima dell’approvazione della norma impugnata, quando cioè il quadro normativo di riferimento della legislazione statale era rappresentato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio).

In tali occasioni si è ritenuto legittimo l’esercizio della competenza in materia di commercio da parte del legislatore regionale solo nel caso in cui le norme introdotte non determinassero un vulnus

alla «tutela della concorrenza» (sentenze n. 150 del 2011 e n. 288 del 2010).

Pertanto, nei casi in cui le stesse avevano introdotto una disciplina più favorevole rispetto a quella statale del 1998, nel senso della liberalizzazione degli orari e delle giornate di chiusura obbligatoria, esse sono state ritenute legittime (sentenza n. 288 del 2010); viceversa, allorché si è riscontrata una disciplina di segno contrario, ne è seguita una pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 150 del 2011).

Infine, deve anche evidenziarsi che la norma oggetto del presente giudizio inserisce la lettera d-bis) nell'articolo 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 che è già stato scrutinato da questa Corte sotto il medesimo profilo della violazione della competenza residuale delle regioni in materia di commercio di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 430 del 2007).

In tale occasione si è ritenuto che l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 dettasse le condizioni ritenute essenziali ed imprescindibili per garantire l'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale, rimuovendo i residui profili di contrasto della disciplina di settore con il principio della libera concorrenza (sentenza n. 430 del 2007).

Tutte le prescrizioni recate dal citato comma 1 dell'art. 3 sono state ritenute strumentali rispetto a questo scopo, in quanto dirette a rimuovere limiti all'accesso al mercato, sia se riferite all'iscrizione in registri abilitanti o a requisiti professionali soggettivi (comma 1, lettera a), sia se riferite alla astratta predeterminazione del numero degli esercizi (comma 1, lettera b), sia se concernenti le modalità di esercizio dell'attività, nella parte influente sulla competitività delle imprese (comma 1, lettere c, d, e, ed f, e comma 2), anche allo scopo di ampliare la tipologia di esercizi in concorrenza. In conclusione, per gli stessi motivi, anche la nuova lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 deve essere inquadrata nell'ambito della materia «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Le censure svolte dalle Regioni ad autonomia speciale in relazione alla dedotta violazione della propria competenza legislativa primaria nella materia del commercio, come attribuita dagli statuti, non sono fondate.

Al riguardo, va rilevato che dalla natura “trasversale” della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza deriva che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza. In senso analogo, del resto, si è già espressa questa Corte a proposito del rapporto tra le competenze previste dagli statuti speciali e quella esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 380 del 2007).

7.— La questione sollevata dalla Regione autonoma Sardegna relativa al comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 non è fondata.

La norma prevede che «Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Secondo la ricorrente, il comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui limita i motivi che giustificano la possibilità di introdurre vincoli all'apertura di nuovi esercizi commerciali

solamente alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali, viola gli artt. 3 e 117 Cost., nonché gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto della Sardegna.

Sulla base delle medesime argomentazioni esposte con riferimento al comma 1 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, anche il comma 2 deve essere ricondotto nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. «tutela della concorrenza», trattandosi di una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale. Va altresì ribadito che la competenza legislativa primaria della Regione in materia di commercio non osta all'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (sentenze n. 12 del 2009 e n. 380 del 2007).

8.— La qualificazione della norma oggetto del presente giudizio quale esercizio della competenza esclusiva dello Stato nella materia tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., determina il rigetto di tutte le altre censure formulate dalle Regioni ricorrenti con riferimento alla violazione del riparto della competenza legislativa.

8.1.— In primo luogo, viene meno la censura circa il carattere di dettaglio dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che non lascia alcuno spazio ad una disciplina regionale della materia.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che, nell'ambito dell'esercizio della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, l'illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di un'eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali, può essere evitata non tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, ma esclusivamente con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza. Quest'ultima infatti, per sua natura, non può tollerare, anche per aspetti non essenziali, differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia (sentenza n. 443 del 2007). Nel caso in oggetto, questa valutazione conduce a ritenere la scelta legislativa funzionale alla tutela della concorrenza.

8.2.— Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, a prescindere dalla considerazione che non può mai essere riferito al procedimento legislativo, esso non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, una volta affermato che la disposizione impugnata ricade in un ambito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, giacché essi vanno, in linea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (sentenze n. 234 del 2012, n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

In ogni caso, la norma in esame, per la sua formulazione e per il suo contenuto, non necessita di alcuna attuazione e, quindi, un'intesa tra Stato e Regioni non avrebbe un oggetto su cui intervenire.

8.3.— Non sono fondate, per analogo motivo, anche le censure relative alla violazione degli artt. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia concorrente del «governo del territorio» e dell'art. 117, sesto comma, Cost. in relazione alla potestà regolamentare.

9.— La censura relativa alla violazione dell'art. 118 Cost., che riserverebbe alle Regioni le funzioni amministrative in materia di disciplina del commercio o che determinerebbe la possibilità di attribuire tali funzioni ai Comuni, non è fondata.

Una volta riconosciuta la legittimità della norma che liberalizza gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali non restano funzioni amministrative da svolgere in questo specifico

settore sotto il profilo della «tutela della concorrenza», mentre resta inalterata l'allocazione ai Comuni, da parte del legislatore regionale, di tutte le altre funzioni amministrative in materia di commercio.

10.— Anche le censure proposte dalla Regione Lombardia relative alla violazione dei principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché della disciplina di cui alla Direttiva 2006/123/CE, entrambe assunte come parametri interposti rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., non sono fondate.

La ricorrente formula tali doglianze sulla base di un erroneo presupposto interpretativo, ovvero che la norma impugnata non consenta eccezioni per motivi imperativi di interesse generale come invece prevede la citata direttiva o, più in generale, l'ordinamento comunitario.

La liberalizzazione dell'orario degli esercizi commerciali così come delle giornate di apertura, tuttavia, non determina alcuna deroga rispetto agli obblighi e alle prescrizioni cui tali esercizi sono tenuti in base alla legislazione posta a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti quali l'ambiente, l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute e la quiete pubblica.

Sarà, ad esempio, quindi possibile, già sulla base della vigente legislazione, per l'autorità amministrativa, nell'esercizio dei propri poteri, ordinare il divieto di vendita di bevande alcoliche in determinati orari, oltre a quello legislativamente previsto dall'art. 6 del d.l. 3 agosto 2007, n. 117, recante «Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione» (scrutinato da questa Corte con la sentenza n. 152 del 2010); oppure disporre la chiusura degli esercizi commerciali per motivi di ordine pubblico (sentenza n. 259 del 2010, relativa all'applicazione dell'art. 100 del regio decreto 16 giugno 1931, recante «Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza»); così come dovranno essere rispettate le norme che vietano emissioni troppo rumorose a presidio della quiete pubblica (avverso le quali è anche prevista dall'art. 659 del codice penale una tutela di carattere penale).

Anche con riferimento alla tutela dei lavoratori, la norma impugnata non consente alcuna deroga rispetto alla legislazione statale, oltre che alla contrattazione collettiva, in materia di lavoro notturno, festivo, di turni di riposo e di ogni altro aspetto che serve ad assicurare protezione e tutela ai lavoratori del settore della distribuzione commerciale.

11.— L'istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impuginate, formulata dalle Regioni Piemonte, Veneto e Lazio, così come la richiesta della Regione Lombardia di sollevare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE rimangono assorbite dalla decisione circa la non fondatezza nel merito delle censure proposte con i ricorsi (ex plurimis, sentenza n. 189 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso n. 29, dalla Regione siciliana con il ricorso n. 39, dalla Regione Lazio con il ricorso n. 44, dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso n. 47;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del

decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dalla Regione Lazio con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 77 Cost., dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe.

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, nonché all'articolo 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e all'articolo 14, lettere d) ed e), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), dalle Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 118 Cost., dalle Regioni Veneto, Lombardia e Toscana;

6) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, quarto comma, Cost. e agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Sentenza del 20 dicembre 2012, n. 309		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Campania	
Materie	Copertura della spesa Sistema tributario e contabile dello Stato Coordinamento della finanza pubblica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, commi 5 e 6, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014)	cessazione della materia del contendere	artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost.
art. 5, commi 1, 2 e 3, l.r. 2/2012	illegittimità costituzionale	artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. e art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970
dell'art. 5, comma 4, l.r. 2/2012	inammissibilità della questione	artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost.
Sintesi		
<p>Con questa sentenza la Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di bilancio del 2012 della Regione Campania. Nell'affrontare le singole questioni la Corte, preliminarmente, dichiara cessata la materia del contendere per quanto riguarda l'articolo 1, commi 5 e 6 della legge impugnata. Infatti, nota la Corte, tali disposizioni, che prevedevano l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione in assenza dell'approvazione del rendiconto e quindi mancando l'effettiva certificazione della disponibilità della somma, risultano abrogate dalla successiva legge regionale n.28 del 2012, senza aver avuto attuazione per tutto il periodo della loro vigenza. La Corte, comunque, coglie l'occasione per invitare la parte resistente ad agire con prudenza nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione ai bilanci futuri; richiama in tal senso i principi contabili degli enti territoriali di cui all'articolo 36 del decreto legislativo n.118/2011 e l'articolo 7, allegato 2 del D.P.C.M del 28 dicembre 2011 sulla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle regioni. Tali disposizioni, sottolinea la Corte, specificano il principio di prudenza in relazione alla gestione dei crediti di dubbia esigibilità o riscossione, evitando che questi possano generare risorse meramente figurative, aumentando il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio.</p> <p>Per quanto riguarda la questione di legittimità relativa all'articolo 5 della legge impugnata, la Corte esamina innanzitutto i primi tre commi della norma, dichiarandone l'illegittimità.</p> <p>Infatti la normativa statale, articolo 10, secondo comma, della legge n.281 del 1970, come successivamente modificato, detta precise prescrizioni cui si deve attenere la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi mutui, mentre nelle normativa impugnata manca qualsiasi rinvio ad una documentazione che permetta di verificare il pieno rispetto di tali vincoli. La Corte ritiene quindi lesi i diversi precetti costituzionali, di cui l'articolo 10 della legge 281/1970 costituisce</p>		

applicazione: l'articolo 81, quarto comma in quanto la mancata dimostrazione del rispetto del tetto di indebitamento previsto dall'articolo 10 sopra citato incide sulla copertura delle spese; l'articolo 117, secondo comma, lettera e) in quanto la violazione delle prescrizioni della normativa statale citata riguarda il sistema contabile dello Stato.

Per quanto riguarda invece il quarto comma del medesimo articolo 5, la Corte nota che la norma riguarda un'operazione finanziaria nettamente diversa dalle fattispecie di cui ai commi primo, secondo e terzo ritenuti illegittimi; ritiene la questione sollevata "senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri invocati" e quindi ne dichiara l'inammissibilità.

SENTENZA N. 309

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	GALLO	Presidente
- Luigi	MAZZELLA	Giudice
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"
- Sergio	MATTARELLA	"
- Mario Rosario	MORELLI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 6, e 5 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-28 marzo 2012, depositato in cancelleria il 30 marzo 2012 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. — Con ricorso n. 66 del 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 5 e 6, e 5 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), denunciandone il contrasto con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

Entrambi i commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2012 – il primo inerente al fondo per il pagamento dei residui perenti quantificato in euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64), il secondo relativo al fondo per il pagamento dei debiti fuori bilancio dimensionato in euro 100.000.000,00 (UPB 6.23.57) – sono censurati per il fatto che la copertura finanziaria necessaria al pagamento delle partite di spesa da essi previste sarebbe insufficiente in termini di cassa e, soprattutto, sarebbe realizzata mediante utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le disposizioni regionali in esame si porrebbero in contrasto con l'art. 44, comma 3, della legge della Regione Campania 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) – il quale prevede che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente – e, conseguentemente, con l'art. 81, quarto comma, Cost., per il profilo della copertura della spesa (in tal senso la sentenza n. 70 del 2012), nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. inerente alla competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema contabile.

Con riguardo all'art. 1, comma 5, della legge impugnata il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche la pretesa sottostima del fondo per il pagamento dei residui passivi perenti – pari ad euro 600.000.000,00 (UPB 7.28.64) – il cui stanziamento sarebbe insufficiente «rispetto alle effettive esigenze derivanti da eventuali reiscrizioni dei residui perenti il cui ammontare al 31/12/2009, ultimo dato ufficiale disponibile, è pari a circa 3.870.000.000,00 di euro».

La Regione Campania è intervenuta più volte nel corso del corrente anno con provvedimenti legislativi, i cui effetti si sono riflessi – direttamente od indirettamente – sulle disposizioni impuginate dallo Stato.

In particolare, con la legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 8 (Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010), è stato approvato il rendiconto della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e con la successiva legge regionale 3 agosto 2012, n. 25 (Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2011), quello per l'esercizio finanziario 2011.

Quest'ultimo presenta un risultato di amministrazione positivo consistente in un avanzo di amministrazione pari ad euro 6.054.475.869,26.

La successiva legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 28 (Variazione al bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2012), in seguito all'approvazione del rendiconto relativa all'esercizio finanziario 2011, ha modificato (artt. 1, 2, 3 e 4) lo stato di previsione di competenza e di cassa sia dell'entrata che della spesa del bilancio per l'anno finanziario 2012.

Costituitasi in giudizio, la Regione Campania ha chiesto che, con riferimento alle questioni sollevate, il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

Nel corso dell'udienza la Regione ha fatto presente che le norme afferenti all'impiego dell'avanzo di amministrazione presunto non hanno avuto alcuna attuazione fino all'intervenuta abrogazione disposta dagli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 28 del 2012 di variazione del bilancio.

La Regione, con il consenso della controparte, ha depositato una attestazione del segretario generale del Consiglio regionale dalla quale si evince la mancata attuazione delle disposizioni impugnate. Queste ultime hanno infatti subito l'effetto abrogativo dalla successiva legge di variazione del bilancio n. 28 del 2012, che ha utilizzato – per la copertura dei suddetti residui perenti relativi a debiti, scaduti e non onorati negli esercizi precedenti, ed a debiti fuori bilancio – una quota parte (complessivamente euro 700.000.000,00) dell'avanzo di amministrazione di euro 6.054.475.869,26, accertato per l'esercizio del 2011 ed approvato ai sensi dell'art. 2 della legge reg. Campania n. 25 del 2012.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'art. 5 della stessa legge regionale n. 2 del 2012, il quale dispone il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012 da parte della Regione Campania per un importo pari ad euro 144.831.213,90.

La resistente, alla data di approvazione del bilancio di previsione 2012, non aveva ancora approvato il rendiconto per l'esercizio finanziario 2010. Da ciò deriverebbe il contrasto con l'art. 9, comma 4, della legge di contabilità regionale n. 7 del 2002, il quale prevede che non può essere autorizzato l'accesso al nuovo indebitamento se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri non sarebbe neppure specificato il dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento, così da precludere il riscontro previsto dall'art. 3, commi da 16 a 21-*bis*, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», e dall'art. 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in ordine alla natura di investimenti delle spese così finanziate.

Con riguardo agli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione, essi non verrebbero quantificati e neppure sarebbero indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia in relazione al bilancio di previsione annuale 2012 che al bilancio pluriennale 2012-2014.

Infine, sempre in tema di indebitamento, non sarebbero rispettate le disposizioni recate dall'art. 10, comma 2, della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», il quale subordina la contrazione dei mutui e le operazioni di indebitamento alla condizione che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale ed interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento, in estinzione nell'esercizio considerato, non superi il 20% del totale complessivo delle entrate tributarie non vincolate e che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione stessa.

Per tutti gli esposti motivi l'art. 5 della legge regionale impugnata violerebbe – secondo il ricorrente – l'art. 81, quarto comma, Cost. per difetto di copertura e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di sistema contabile.

Anche in ordine all'impugnazione dell'art. 5 la Regione ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

2. — Deve essere preliminarmente dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alle censure formulate – in riferimento all'art. 81, quarto comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – nei confronti dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, con riguardo all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente in assenza di certificazione di effettiva disponibilità a causa della mancata approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2011. Le citate disposizioni hanno subito l'effetto abrogativo della successiva legge regionale n. 28 del 2012, avente ad oggetto la variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012. Tali disposizioni infatti trovavano rappresentazione contabile nell'allegato D al bilancio di previsione del suddetto esercizio, ove erano rispettivamente iscritte le somme presuntivamente ricavabili dal risultato di amministrazione 2011 (UPB in entrata 15.49.89 – euro 600.000.000,00 e 15.49.90 – euro 100.000.000,00) e previsto il loro speculare impiego per il pagamento dei residui perenti (UPB di spesa 7.28.64 – euro 600.000 – comma 5) e dei debiti fuori bilancio (UPB di spesa 6.23.57 – euro 100.000 – comma 6). Gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale n. 28 del 2012 hanno modificato, rispettivamente nella parte entrata e spesa, sia per competenza che per cassa, il bilancio di previsione 2012, espungendo dall'ambito delle risorse utilizzate l'avanzo d'amministrazione presunto e, correlativamente, dalla parte spesa le due destinazioni impugate con il ricorso statale.

Le quattro poste di entrata e di spesa correlate sono state, quindi, riscritte nel bilancio 2012, prevedendone la copertura attraverso l'avanzo di amministrazione accertato, per l'esercizio 2011, con l'art. 2 della legge regionale n. 25 del 2012. Ciò nel rispetto dell'art. 44 della legge generale di contabilità regionale n. 7 del 2002 – peraltro richiamato dallo stesso ricorrente – il quale, in conformità ai principi generali vigenti in materia, dopo aver previsto al comma 2 che «Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi», prescrive al comma 3 che «L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente».

Dall'esame delle disposizioni succedutesi nel tempo e da quanto attestato in udienza, si ricava che i commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 non hanno avuto attuazione durante il periodo della loro vigenza.

Dunque, la legge di variazione del bilancio, che ha avuto effetto abrogativo sulle disposizioni impugate, trova presupposto e fondamento nelle precedenti leggi regionali n. 8 del 2012 e n. 25 del 2012, con le quali sono stati rispettivamente approvati i rendiconti della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2010 e per l'esercizio finanziario 2011. Il risultato di quest'ultimo è attivo, dal punto di vista economico, per un avanzo complessivo di euro 6.054.475.869,26 (art. 2 della legge regionale n. 25 del 2012).

Fermo restando che il Presidente del Consiglio dei ministri non ha impugnato la norma della predetta legge regionale n. 25 del 2012 contenente l'accertamento e che, conseguentemente, non può essere impedito alla Regione Campania di impiegare l'avanzo accertato nella richiamata sede legislativa, occorre sottolineare come detto risultato economico si realizzi attraverso l'applicazione

– nella parte entrata del bilancio – di residui attivi, in sostanza crediti non riscossi nell’esercizio 2011 e negli anni precedenti, pari ad euro 24.524.839.528,30 (art. 2, lettera *d*, della stessa legge regionale n. 25 del 2012). Inoltre, l’art. 3 di detta legge certifica un conto generale del patrimonio in passivo netto per la ragguardevole somma di euro 7.414.668.159,77, cifra addirittura superiore all’avanzo di amministrazione approvato col precedente art. 2.

Ciò dovrebbe indurre la Regione Campania ad assoluta prudenza nell’applicazione dell’avanzo di amministrazione a futuri esercizi di bilancio. Infatti, la lettura congiunta del risultato di amministrazione, del passivo patrimoniale e dei crediti non riscossi nonché della loro formazione risalente nel tempo lascia intendere squilibri strutturali della situazione economico-finanziaria e patrimoniale della Regione, suscettibili di peggioramento là dove detta applicazione venga ad ampliare le possibilità di spesa nei futuri esercizi di competenza.

In tale prospettiva occorre sottolineare la recente codificazione dei principi contabili degli enti territoriali intervenuta a seguito dell’art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e dell’art. 7, allegato 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all’articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), il quale, nell’apposito principio contabile n. 3.3, prescrive che «Sono accertate per l’intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale [...]», precisando tuttavia che «Per tali crediti è effettuato un accantonamento al fondo di svalutazione crediti, vincolando a tal fine una quota dell’avanzo di amministrazione. A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata “Accantonamento al fondo svalutazione crediti” il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell’esercizio, della loro natura e dell’andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)» e che «L’accantonamento al fondo svalutazione crediti non è oggetto di impegno e genera un’economia di bilancio che confluisce nell’avanzo di amministrazione come quota vincolata. In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell’esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo svalutazione crediti complessivamente accantonato nell’avanzo, in considerazione dell’ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell’esercizio in corso. L’importo complessivo del fondo è calcolato applicando all’ammontare dei residui attivi la media dell’incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi. Al fine di adeguare l’importo del fondo svalutazione crediti si procede: in sede di assestamento, alla variazione dello stanziamento di bilancio riguardante l’accantonamento al fondo svalutazione crediti; in sede di rendiconto, vincolando o svincolando le necessarie quote dell’avanzo di amministrazione [...]. A seguito di ogni provvedimento di riaccertamento dei residui attivi è rideterminata la quota dell’avanzo di amministrazione vincolata al fondo svalutazione crediti».

Le nuove disposizioni – la cui applicazione alla Regione Campania è stata confermata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 maggio 2012 (Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all’articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) – specificano la concreta applicazione del principio di

prudenza in relazione alla gestione dei crediti di dubbia esigibilità o riscossione, evitando che gli stessi finiscano per generare risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e – proprio in virtù della loro dubbia esigibilità – amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione.

3. — Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, devono essere presi in considerazione separatamente i primi tre commi di detta disposizione ed il successivo comma 4.

3.1. — Le censure proposte nei riguardi dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. ed alla norma interposta costituita dall'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, sono fondate.

L'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), e successivamente dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011, prescrive che «L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa». Sulla base di dette prescrizioni, la legge regionale che autorizza l'accensione di nuovi prestiti dovrebbe specificare l'incidenza di questi ultimi sui singoli esercizi futuri, i mezzi necessari per la copertura degli oneri, nonché il rispetto del limite percentuale del 20%, con riguardo sia alle rate di ammortamento dei mutui pregressi che di quelli programmati per l'esercizio in corso.

Nelle disposizioni impugnate e nell'allegato bilancio di previsione della Regione Campania non è presente alcun rinvio ad appropriata allegazione comprovante la compatibilità delle operazioni di indebitamento programmate con i vincoli di cui all'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970.

Ciò comporta una violazione delle prescrizioni contenute nella richiamata norma interposta, le quali sono finalizzate alla tutela degli equilibri strutturali di bilancio dell'ente territoriale e, per ciò stesso, costituiscono indefettibili parametri di legittimità per la stipula di nuove operazioni di ricorso al credito. La mancata dimostrazione del rispetto del tetto di indebitamento previsto dalla richiamata disposizione per l'ente territoriale determina l'assoluta preclusione alla legittima assunzione di nuovi prestiti. L'assenza del prospetto riassuntivo degli ammortamenti afferenti ai prestiti stipulati negli anni precedenti e degli oneri susseguenti ai nuovi contratti da stipulare rende infatti sostanzialmente priva del parametro quantitativo di riferimento ogni operazione di ulteriore ricorso al credito. Ne deriva il contrasto dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012 con l'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970 e con gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e) Cost., di cui la norma interposta specifica i principi nel caso concreto. Con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost., infatti, la dimostrazione del rispetto del parametro strutturale incide sulla copertura della spesa, in relazione alla quale la relativa percentuale è stata fissata per controllare la sostenibilità dell'indebitamento complessivo dell'ente. In riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., inoltre, la violazione delle prescrizioni dell'art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, finalizzate a dimostrare il rispetto da parte delle Regioni del tetto di indebitamento, costituisce espressione anche della materia “sistema contabile dello Stato”. Infatti, la codificazione di parametri standardizzati per il calcolo percentuale

dell'indebitamento è fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Quest'ultima è inscindibilmente collegata alla disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi di finanza pubblica, cui le stesse Regioni concorrono (*ex plurimis*, sentenze n. 176 del 2012 e n. 52 del 2010).

Il contrasto con i richiamati parametri costituzionali determina dunque la illegittimità sia del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. Campania n. 2 del 2012, che autorizza specificamente il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2012, sia del comma 2, che determina il limite complessivo del nuovo indebitamento, sia del comma 3, afferente alle modalità temporali di ammortamento dei nuovi prestiti.

3.1.1. — Rimangono assorbite le censure proposte nei confronti delle richiamate disposizioni in riferimento alle medesime norme costituzionali, ma in relazione alle differenti norme interposte indicate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.2. — La censura rivolta all'art. 5, comma 4, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. è inammissibile con riguardo a tutte le norme interposte invocate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 9, comma 4, della legge reg. Campania n. 7 del 2002; art. 3, commi dal 16 al 21-*bis* della legge n. 350 del 2003; art. 62 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008; art. 10, secondo comma, della legge n. 281 del 1970, come modificato dall'art. 8, comma 2, della legge n. 183 del 2011).

Essa infatti è stata dedotta senza alcun percorso logico argomentativo in grado di ricondurla ai parametri invocati. La disposizione impugnata prescrive che «La Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002) e successive norme vigenti in materia, è autorizzata ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione». La norma regionale riproduce sostanzialmente quella statale richiamata, la quale, a sua volta, al comma 2, –come modificato successivamente dall'art. 1, comma 70, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», e dall'art. 3, comma 66, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)» – dispone: «Fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, al netto delle commissioni e dell'eventuale retrocessione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239, e successive modificazioni».

La ristrutturazione del debito disciplinata dall'articolo 41, comma 2, della legge n. 448 del 2001, richiamato nella disposizione regionale impugnata, è operazione finanziaria del tutto distinta e diversa dalle ipotesi di nuovo indebitamento disciplinate dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge

reg. Campania n. 2 del 2012, precedentemente dichiarati illegittimi. Se tale considerazione toglie in radice qualsiasi collegamento al percorso logico argomentativo sviluppato dal ricorrente nei confronti della disposizione in esame, la conseguente inammissibilità delle censure merita comunque il corredo di alcune considerazioni in ordine alle concrete modalità applicative dell'art. 41 della legge n. 448 del 2001 alle eventuali operazioni di ristrutturazione di pertinenza della Regione Campania. La norma statale consente la modifica delle originarie clausole contrattuali delle precedenti operazioni di indebitamento, sottoponendo detta prerogativa ad una serie di condizioni tra le quali spicca (al comma 2) la riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico dell'ente territoriale stipulante. Detta prescrizione riduce di per sé in modo significativo il rischio di rideterminazioni contrattuali in contrasto con i principi della sana gestione finanziaria. Tuttavia, le condizioni per l'adozione di tali tipologie contrattuali incontrano ulteriori limiti diretti ed indiretti nelle norme che di recente il legislatore statale ha posto a tutela della correttezza delle operazioni di indebitamento, siano esse nuove o stipulate in relazione a contratti preesistenti. Così, ad esempio, l'art. 3, commi 16 e seguenti, della legge n. 350 del 2003, nella versione attualmente vigente, individua una serie di limiti alle operazioni finanziarie sia con riguardo alla loro finalità, sia in relazione alla struttura finanziaria di eventuali contratti atipici incidenti su anteriori operazioni di indebitamento. Peraltro, anche il limite fissato dal parametro strutturale di indebitamento, il cui mancato rispetto ha determinato l'illegittimità dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge regionale in esame, deve ritenersi intangibile da operazioni di rinegoziazione che dovessero ridurre il valore degli ammortamenti negli esercizi inerenti al bilancio annuale e triennale in maniera strumentale all'ampliamento dei potenziali limiti complessivi di indebitamento nel breve periodo e all'elusione di detto parametro normativo. Quest'ultimo è intrinseco a qualsiasi operazione di rinegoziazione del debito pregresso che la Regione Campania dovesse praticare sulla base dell'art. 5, comma 4, della legge regionale n. 2 del 2012.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014);
 - 2) *dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
 - 3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Campania n. 2 del 2012, sollevata in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe.
- Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2012.

Sentenza del 20 dicembre 2012, n. 310		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Resistente	Regione Abruzzo	
Materie	Caccia Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche)	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. art. 18, commi 2 e 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157
art. 5 comma 2 e 3 l.r. 43/2011	illegittimità costituzionale in via consequenziale	art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. art. 18, commi 2 e 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157
Sintesi		
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato il comma 1 dell'articolo 5 della legge della Regione Abruzzo che dispone la proroga del periodo di caccia al cinghiale nella stagione 2011 – 2012, fino alla data del 5 gennaio 2012. L'articolo in questione, secondo il ricorrente, viola l'articolo 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione per il tramite della violazione della legge ordinaria statale sulla tutela della fauna e sul prelievo venatorio (L. 11 febbraio 1992, n. 157), che consente il prelievo annuale di questa specie per periodo massimo di tre mesi. Inoltre, la norma impugnata ha impropriamente disciplinato la materia con lo strumento della legge provvedimento, in luogo di un atto amministrativo modificativo del calendario venatorio. I giudici della Corte, seguendo quanto già affermato in recenti pronunce (sentenze nn. 20/2012, 105/2012, 116/2012), hanno dichiarato fondata la questione per la parte in cui si contesta alla Regione di aver approvato previsioni proprie del calendario venatorio con legge anziché con atto secondario. La Corte, infatti, ritiene che l'art 18, comma 4, della legge n.157/1992, nel prescrivere alle Regioni di provvedere alla pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del regolamento sull'attività venatoria, abbia inteso riferirsi alla forma del procedimento amministrativo, invece, della legge-provvedimento. Il motivo è considerato assorbente rispetto alla doglianza relativa alla durata della stagione di caccia e gli interi primi tre commi dell'art. 5 della legge regionale impugnata vengono dichiarati incostituzionali.</p>		

SENTENZA N. 310

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso QUARANTA	Presidente
- Franco GALLO	Giudice
- Luigi MAZZELLA	”
- Gaetano SILVESTRI	”
- Sabino CASSESE	”
- Giuseppe TESAURO	”
- Paolo Maria NAPOLITANO	”
- Giuseppe FRIGO	”
- Alessandro CRISCUOLO	”
- Paolo GROSSI	”
- Giorgio LATTANZI	”
- Aldo CAROSI	”
- Marta CARTABIA	”
- Sergio MATTARELLA	”
- Mario Rosario MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-15 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2012, ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;
udito l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.– La questione è fondata, per la parte in cui si contesta alla Regione di avere approvato previsioni proprie del calendario venatorio con legge anziché con atto secondario. La disposizione impugnata disciplina l'arco temporale aperto per la caccia al cinghiale durante la stagione 2011-2012, ovvero un profilo proprio del calendario venatorio, e lo proroga fino al 5 gennaio 2012, ponendosi in contrasto con l'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che, con una disposizione finalizzata alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), regola la

materia e non consente alla Regione di provvedere in proposito per mezzo della legge. Come questa Corte ha ripetutamente affermato, infatti, «appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull’attività venatoria e imponendo l’acquisizione obbligatoria del parere dell’ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 20 del 2012; in seguito, sentenze n. 105 del 2012 e n. 116 del 2012).

3.– Il vizio di legittimità costituzionale appena indicato colpisce non solo l’impugnato comma 1 dell’art. 5, ma, in via consequenziale, l’intero testo di tale disposizione (sentenza n. 105 del 2012), ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Infatti, il comma 2, nel vietare la caccia al cinghiale nei giorni del 25 dicembre 2011 e del 1° gennaio 2012, è afflitto dal medesimo vizio appena rilevato con riguardo al comma 1, mentre il comma 3, nel disciplinare con altra prescrizione la caccia durante il periodo di proroga sancito dal comma 1, è del tutto privo di significato una volta dichiarato illegittimo quest’ultimo.

4.– Resta assorbita la censura di violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per avere la disposizione impugnata stabilito un periodo di caccia al cinghiale diverso e più lungo di quello consentito dalla legge dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI
La CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali»;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale in via consequenziale dell’articolo 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 43 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2012.

Sentenza del 20 dicembre 2012, n. 311		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Piemonte Regione Veneto Regione Toscana Regione Sicilia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Autonomia finanziaria regionale Coordinamento della finanza pubblica Tutela del risparmio e mercati finanziari	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 35, comma 10, decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27	cessazione della materia del contendere nel ricorso promosso dalle Regioni Piemonte e Veneto in sede di conversione del decreto legge	art. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117 118, 119 e 120 Cost.
art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, d.l. 1/2012	non fondatezza delle questioni	art. 3, 5, 97, 117 118, 119 e 120 Cost.; art. 2, c. 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), l. 5 maggio 2009, n. 42
art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, d.l. 1/2012	non fondatezza delle questioni	artt. 20, 36 e 43, Statuto Regione Sicilia, R. Dlgs 15 maggio 1946, n. 455, convertito in L. Cost 26 febbraio 1948, n. 2; art. 2 del DPR 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria); art. 10 L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.
art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, d.l. 1/2012	inammissibilità delle questioni	art. 3, 41, 42 e 81 Cost.
Sintesi		
La Corte Costituzionale si è pronunciata su cinque ricorsi, presentati, rispettivamente, dalle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e Regione siciliana, le quali censurano la temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 (regime introdotto per Regioni ed enti locali e poi esteso anche a università statali ed enti del servizio sanitario) e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica regolato dall'articolo 1 della legge n. 720 del 1984. Quest'ultima legge prevede un sistema di		

tesoreria di tipo “binario”, così definito dalla Corte nella sentenza n. 243 del 1985; l’articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997, i cui effetti sono ora sospesi fino al 31 dicembre 2014 dalla normativa impugnata, ha invece introdotto per Regioni ed enti locali, e poi anche per le università statali e gli enti del servizio sanitario, un regime di tesoreria unica cosiddetta mista. In base ad esso, tutte “«le disponibilità derivanti dalle entrate diverse da quelle» riconducibili direttamente o indirettamente allo Stato – le quali debbono essere mantenute su conti infruttiferi presso la Tesoreria erariale – possono essere tenute dagli enti presso i propri servizi di tesoreria”. Il regime di tesoreria unica cosiddetta mista è stato applicato alle Regioni a statuto ordinario dal 2001. L’estensione alle Regioni a statuto speciale e Province autonome è stata prevista a partire dal 2009, con l’art. 77-quater, del decreto-legge n. 112 del 2008. L’articolo 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, ha previsto la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista introdotto nel 1997 e, contestualmente, ha previsto l’applicazione del sistema regolato dall’articolo 1 della legge n. 720 del 1984. La Corte ha evidenziato, come il legislatore, con l’articolo 35 (*Misure per la tempestività dei pagamenti per l’estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali nonché disposizioni in materia di tesoreria unica*), abbia inteso perseguire l’obiettivo di ridurre il fabbisogno finanziario, con conseguente minor emissione di titoli di Stato, collegato direttamente al controllo delle disponibilità di cassa di tutto il settore pubblico allargato, e quindi per un interesse che riguarda non solo lo Stato, ma tutti i soggetti pubblici. L’articolo 35, nel prevedere la temporanea applicazione a Regioni ed enti locali del regime di tesoreria unica di cui all’art. 1 della legge n. 720 del 1984, senza vincolare o limitare la disponibilità delle somme né incidere sulla loro destinazione, produce l’effetto immediato di riversare liquidità nelle tesorerie erariali, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario, cioè l’ammontare per cui lo Stato deve – o ha già dovuto – ricorrere all’indebitamento mediante l’emissione di titoli. La disciplina censurata rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria e si colloca nell’ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale – e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Il sistema di tesoreria unica è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema. Dunque, come già più volte precisato dai giudici della Corte, possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., le norme che «*si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi*» (sentenze n. 193 e n. 148 del 2012; conformi, ex plurimis, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010). L’articolo 35, disponendo, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario dello Stato, la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984, soddisfa entrambe queste condizioni, perché ha carattere transitorio e non incide sulla disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali, che sono comunque tenuti a contribuire al contenimento del fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato. Pertanto, la Corte dispone che dall’accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica della normativa impugnata discende la non fondatezza delle censure riferite all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 e n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005). Egualmente non fondate sono le censure

prospettate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 119 Cost. L'autonomia finanziaria postula che le Regioni e gli enti locali «abbiano la effettiva disponibilità delle risorse loro attribuite ed il potere di manovra dei mezzi finanziari» (sentenza n. 171 del 1999) e ha «un indubbio carattere funzionale» (sentenza n. 742 del 1988) all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti sono chiamati a svolgere. Inoltre, l'art. 119, secondo comma, Cost. prevede che le Regioni e gli enti locali «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Secondo la Corte, il regime di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali: esso non preclude ai soggetti che vi sono sottoposti «la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale» (sentenza n. 162 del 1982). Ne discende che l'autonomia di Regioni ed enti locali nel disporre delle proprie risorse per «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, quarto comma, Cost.) non è limitata dalla disciplina impugnata, che non influisce in alcun modo sulla disponibilità delle loro somme; né i conti presso le Tesorerie provinciali intestati agli enti possono essere considerati come «anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria», in quanto non frappongono «ostacoli all'effettiva e pronta utilizzazione delle risorse a disposizione» di Regioni ed enti locali (sentenze n. 742 del 1988, n. 244 del 1985, n. 307 del 1983, n. 162 del 1982, n. 94 del 1981 e n. 155 del 1977). Le ricorrenti, d'altra parte, lamentano esclusivamente la sottrazione – temporalmente limitata – alle Regioni e agli enti locali del potere di decidere presso quale istituto di credito depositare l'intero ammontare delle somme derivanti da entrate proprie. Da tale menomazione discenderebbe l'impossibilità per gli enti di negoziare un tasso di interesse bancario superiore a quello garantito dai sottoconti fruttiferi presso le Tesorerie provinciali. Tuttavia, l'eventuale minore redditività delle somme depositate nella Tesoreria erariale rispetto a quella che si avrebbe presso gli istituti di credito non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, considerato che il sistema di tesoreria unica assicura per legge agli enti ad esso sottoposti un tasso di interesse – determinato secondo criteri di mercato – sulle somme derivanti da entrate proprie, garanzia che il sistema bancario non può offrire con altrettanta certezza a tutti gli enti; e considerate altresì sia le circostanze straordinarie della finanza del settore pubblico allargato sia la temporaneità della misura. Queste ultime censure muovevano dall'assunto che una minore redditività delle giacenze di cassa, determinata da una riduzione del tasso di interesse a seguito della rinegoziazione dei tassi tra enti pubblici e tesorieri, configurerebbe una lesione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. Ne discende che, in una situazione di eccezionale gravità economico-finanziaria, nella quale tutti gli enti del settore pubblico allargato sono chiamati a contenere il fabbisogno finanziario e a contribuire alla riduzione dell'emissione di titoli di Stato, i rimedi predisposti dal legislatore non derogano al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, né limitano le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali (sentenza n. 151 del 2012). Una volta riconosciuto che il sistema di tesoreria unica previsto dalla normativa impugnata non viola l'art. 119 Cost. e che la minore redditività da interessi bancari non influisce in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria degli enti, le censure prospettate in relazione all'art. 35, comma 13, debbono essere rigettate. Secondo la Consulta la non fondatezza delle censure riferite agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. determina il rigetto anche degli altri motivi di gravame prospettati dalle ricorrenti, strettamente collegati alla lamentata lesione dell'autonomia finanziaria.

SENTENZA N. 311

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alfonso QUARANTA	Presidente
- Franco GALLO	Giudice
- Luigi MAZZELLA	”
- Gaetano SILVESTRI	”
- Sabino CASSESE	”
- Giuseppe TESAURO	”
- Paolo Maria NAPOLITANO	”
- Giuseppe FRIGO	”
- Alessandro CRISCUOLO	”
- Paolo GROSSI	”
- Giorgio LATTANZI	”
- Aldo CAROSI	”
- Marta CARTABIA	”
- Sergio MATTARELLA	”
- Mario Rosario MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), sia nel testo originario, sia in quello risultante dalla conversione in legge 24 marzo 2012, n. 27, promossi dalle Regioni Piemonte, Veneto, Toscana e dalla Regione siciliana con ricorsi notificati il 24 febbraio, il 13 marzo, il 22-24 e il 23 maggio 2012, depositati il 28 febbraio, il 22 marzo, il 29 e il 31 maggio 2012 e rispettivamente iscritti ai nn. 35, 60, 83, 82 e 85 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 dicembre 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito gli avvocati Luca Antonini per la Regione Piemonte, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Beatrice Fiandaca e Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con cinque ricorsi, iscritti rispettivamente ai nn. 35, 60, 82, 83 e 85 del reg. ric. 2012, quattro Regioni – Piemonte, Veneto, Toscana e Regione siciliana – hanno impugnato, fra l'altro, l'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, con riferimento ai seguenti parametri: gli articoli 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., il principio di leale collaborazione, le norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e, con riguardo alla Regione siciliana, gli articoli 20, 36 e 43 dello statuto regionale, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), con riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione. Le Regioni Piemonte e Veneto hanno altresì chiesto la sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugate, ai sensi dell'articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle suddette disposizioni viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse dalle Regioni Toscana e Veneto e dalla Regione siciliana con i medesimi ricorsi, che devono essere riservate ad altre pronunce.

I giudizi, così separati e delimitati, in considerazione della loro connessione oggettiva, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

2.— Le Regioni Piemonte (reg. ric. n. 35 del 2012) e Veneto (reg. ric. n. 60 del 2012) hanno impugnato l'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 prima che il decreto fosse convertito in legge. In sede di conversione, i commi 9 e 10 dell'art. 35 sono stati modificati.

2.1.— Con riguardo al comma 9, la legge di conversione n. 27 del 2012, da un lato, ha sostituito le espressioni «entro il 29 febbraio 2012» ed «entro il 16 aprile 2012» con, rispettivamente, «alla data del 29 febbraio 2012» e «alla data del 16 aprile 2012»; dall'altro lato, ha aggiunto il periodo finale «Sono fatti salvi eventuali versamenti già effettuati alla data di entrata in vigore del presente provvedimento».

Tali innovazioni non alterano il contenuto sostanziale della disciplina originariamente dettata dal comma 9, oggetto di specifica censura da parte delle Regioni Piemonte e Veneto nei rispettivi ricorsi. Ne deriva che le questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012 «possono essere agevolmente trasferite sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione, senza che la materia del contendere possa ritenersi al riguardo cessata, perché le innovazioni introdotte sono inidonee a risolvere i punti di interesse» (ex plurimis, sentenza n. 153 del 2011).

2.2.— Il comma 10, nel testo originario, prevedeva che «[f]ino al completo riversamento delle risorse sulle contabilità speciali di cui al comma 9, per far fronte ai pagamenti disposti dagli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8, i tesoreri o cassieri degli stessi utilizzano prioritariamente le risorse esigibili depositate presso gli stessi trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale». La legge di conversione ha sostituito questa disposizione con la seguente: «I tesoreri o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono ad adeguare la propria operatività alle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, e relative norme amministrative di attuazione, il giorno successivo a quello del

versamento della residua quota delle disponibilità previsto al comma 9. Nelle more di tale adeguamento i predetti tesorieri e cassieri continuano ad adottare i criteri gestionali previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279».

L'attuale formulazione del comma 10 detta una disciplina transitoria per l'entrata in vigore del sistema di tesoreria unica, prevedendo che, fino al riversamento delle giacenze degli enti nei conti fruttiferi della Tesoreria erariale, continua ad applicarsi il regime di tesoreria unica cosiddetta mista regolato all'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato), e ora sospeso fino al 31 dicembre 2014. L'attuale formulazione dell'art. 35, comma 10, diversamente da quanto disposto dal precedente testo, non indica alcun criterio di priorità circa l'utilizzo delle risorse depositate presso gli enti per far fronte ai loro pagamenti. La modificazione apportata alla disposizione impugnata – che non risulta aver avuto medio tempore applicazione – è dunque pienamente soddisfacente delle pretese avanzate dalle ricorrenti, ad avviso delle quali la priorità di utilizzo della liquidità da parte dei tesorieri regionali prevista dal testo originario della disposizione impugnata era da ritenersi lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti. Può quindi essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 35, comma 10, del decreto-legge n. 1 del 2012 dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., e dalla Regione Veneto, in relazione agli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge n. 42 del 2009 (ex plurimis, sentenza n. 153 del 2011).

3.— Vanno preliminarmente esaminate le due eccezioni sollevate dalla difesa dello Stato, la quale ritiene che tutti i ricorsi siano inammissibili per la genericità dei profili di lesione prospettati e per difetto di legittimazione attiva delle ricorrenti con riguardo al sistema di tesoreria degli enti locali.

3.1.— La prima eccezione non è fondata, in quanto, nonostante l'ampiezza delle censure formulate, le ricorrenti indicano con precisione le attribuzioni costituzionali che sarebbero lese dalla normativa impugnata, con particolare riferimento alla potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), all'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e all'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.).

3.2.— Anche la seconda eccezione va respinta. Questa Corte ha affermato in più occasioni che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale», perché «la stretta connessione, in particolare (...) in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

4.— Ancora in via preliminare, va esaminata l'ammissibilità delle censure riferite a parametri diversi da quelli di cui al Titolo V, Parte seconda, della Costituzione.

4.1.— Questa Corte ha più volte precisato che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorquando la violazione denunciata sia “potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni” (sentenza n. 303 del 2003; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 80 e n. 22 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una “possibile ridondanza” della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la

necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011)» (ex plurimis, sentenza n. 199 del 2012).

Tali requisiti di ammissibilità non sono soddisfatti dalle censure sollevate dalla Regione Veneto nei confronti sia dell'art. 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, sia dell'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, dello stesso decreto-legge, convertito, con modificazione, dalla legge n. 27 del 2012, in riferimento agli artt. 41, 42 e 81 Cost., né dalla censura prospettata dalla Regione Piemonte nei confronti dell'art. 35, comma 9, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la denunciata violazione di questi parametri non rileva sul piano della distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni, né le ricorrenti hanno indicato in quale modo l'asserita lesione di dette disposizioni ridonderebbe sulle attribuzioni regionali.

4.2.— Sono ammissibili, invece, le censure sollevate nei confronti dell'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 dalla Regione Piemonte in riferimento rispettivamente all'art. 3 Cost. e dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., perché la lamentata violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione viene prospettata in stretta correlazione con l'asserita lesione delle attribuzioni riconosciute alle Regioni dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Entrambe le ricorrenti assumono che la normativa impugnata difetterebbe di ragionevolezza per la totale assenza di una disciplina transitoria e per la natura temporanea della misura di sospensione del regime di tesoreria unica cosiddetta mista previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997. Ciò produrrebbe, in particolare ad avviso della Regione Veneto, «una disciplina altalenante, costituita, per un verso, dalla reviviscenza provvisoria di un corpo normativo datato, incostituzionale, privo degli strumenti di attuazione, e, per l'altro, dal congelamento di un sistema di tesoreria conforme a Costituzione, rispettoso delle autonomie e rodato nel tempo», con evidenti ricadute negative sull'erogazione dei servizi da parte dell'amministrazione. Così argomentando, le Regioni Piemonte e Veneto «hanno fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della “possibile ridondanza” sul riparto di competenze della denunciata violazione» (sentenza n. 199 del 2012), evidenziando la potenziale lesione della loro autonomia finanziaria e amministrativa (art. 118 e 119 Cost.) che deriverebbe dalla violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

5.— Nel merito, tutte le ricorrenti censurano la temporanea sospensione, fino al 31 dicembre 2014, del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 (regime introdotto per Regioni ed enti locali e poi esteso anche a università statali ed enti del servizio sanitario) e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica regolato dall'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici).

In via preliminare, è quindi necessario ricostruire il complesso quadro normativo in cui si collocano le disposizioni censurate. In particolare, il processo di riforma del sistema di tesoreria dello Stato, avviato negli anni ottanta del ventesimo secolo con l'acuirsi dell'emergenza finanziaria per meglio regolare i flussi di liquidità dei soggetti pubblici, è stato scandito da tre principali interventi legislativi, tutti ispirati dall'unitario disegno di contenere il fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Dapprima, la legge n. 720 del 1984 ha introdotto il sistema di tesoreria unica per gli enti e gli organismi del settore pubblico allargato. Successivamente, il decreto legislativo n. 279 del 1997 ha istituito il regime di tesoreria unica cosiddetta mista per Regioni ed enti locali (applicato poi anche a università statali ed enti del servizio sanitario nazionale). Da ultimo, l'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, ha sospeso la vigenza del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista fino al 31 dicembre 2014, disponendo la temporanea applicazione del regime introdotto nel 1984.

5.1.— La legge n. 720 del 1984 prevede un sistema di tesoreria di tipo “binario”, così come definito da questa Corte (sentenza n. 243 del 1985), per cui gli enti pubblici del settore pubblico allargato sono stati divisi in due elenchi.

Per quelli indicati nella tabella A – che in origine includeva i Comuni, ma non le Regioni – è applicato un regime di tesoreria unica con conti presso servizi di tesoreria provinciale dello Stato, suddivisi in due sottoconti: uno infruttifero, per le entrate di provenienza statale; uno fruttifero, per le entrate cosiddette proprie, ossia quelle «costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracanoni e indennizzi, o da altri introiti provenienti dal settore privato». L’interesse da riconoscere al sottoconto fruttifero è stabilito, con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, «in una misura compresa fra il valore dell’interesse corrisposto per i depositi sui libretti postali di risparmio e quello previsto per i buoni ordinari del Tesoro a scadenza trimestrale» (art. 1, comma 3, della legge n. 720 del 1984). Il tasso, che è stato in passato anche del 3,50 per cento lordo, è oggi pari all’1 per cento lordo (decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 13 maggio 2011 – “Rideterminazione del tasso di interesse da corrispondere sulle somme versate sulle contabilità speciali fruttifere degli enti ed organismi pubblici”).

Quanto agli enti indicati nella tabella B – dove dal 1984 al 2001 sono state incluse le Regioni a statuto ordinario e fino al 2009 quelle a statuto speciale e le Province autonome – è invece previsto, secondo il meccanismo di cui all’articolo 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 1981), un limite massimo alla liquidità disponibile in cassa calcolato in base al bilancio di competenza degli enti medesimi (limite in origine pari al 12 per cento, poi progressivamente ridotto al 3 per cento): eventuali somme in eccesso debbono essere riversate dagli istituti di credito degli enti in conti presso la Tesoreria dello Stato.

5.2.— L’articolo 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 – i cui effetti sono ora sospesi fino al 31 dicembre 2014 dalla normativa impugnata – ha invece introdotto per Regioni ed enti locali (e poi anche per le università statali e gli enti del servizio sanitario) un regime di tesoreria unica cosiddetta mista. In base ad esso, tutte «le disponibilità derivanti dalle entrate diverse da quelle» riconducibili direttamente o indirettamente allo Stato – le quali debbono essere mantenute su conti infruttiferi presso la Tesoreria erariale – possono essere tenute dagli enti presso i propri servizi di tesoreria. A garanzia delle casse erariali, il regime prevede alcuni accorgimenti, come ad esempio l’obbligo per gli enti di usare per i pagamenti prioritariamente le somme escluse dal riversamento nella Tesoreria erariale (art. 7, comma 3, del decreto legislativo n. 279 del 1997).

Il regime di tesoreria unica cosiddetta mista è stato applicato alle Regioni a statuto ordinario dal 2001, con contestuale spostamento di tali enti dalla tabella B alla tabella A della legge n. 720 del 1984 (art. 66, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001»; circolare del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 13 febbraio 2001, n. 8, sulle Regioni a statuto ordinario e il nuovo sistema di tesoreria unica). L’estensione alle Regioni a statuto speciale e Province autonome è stata prevista a partire dal 2009, con l’art. 77-quater, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

5.3.— L’art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, impugnato dalle ricorrenti, ha previsto la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista introdotto nel

1997 e, contestualmente, l'applicazione del sistema regolato dall'art. 1 della legge n. 720 del 1984. In tal modo, gli enti locali sono rientrati nell'ambito di applicazione del regime cui erano stati sottoposti fino al 1997, mentre le Regioni, per la prima volta, sono assoggettate al sistema di tesoreria unica previsto per gli enti inclusi nella tabella A della legge n. 720 del 1984.

Come evidenzia la stessa rubrica dell'art. 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali nonché disposizioni in materia di tesoreria unica), la scelta di sospendere temporaneamente il regime di tesoreria unica cosiddetta mista si inserisce nell'ambito di interventi diretti a garantire la tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Dai lavori preparatori si evince, inoltre, che la disciplina impugnata trova origine nell'esigenza di adottare una modalità di gestione della liquidità che, considerata la gravità dell'attuale situazione economico-finanziaria, permetta allo Stato di minimizzare il ricorso al mercato per reperire risorse.

L'applicazione del sistema di tesoreria unica in luogo di quello di tesoreria unica cosiddetta mista ha consentito, secondo quanto riportato negli atti del giudizio, di far confluire nelle casse dello Stato quasi nove miliardi di euro e, in base alle stime compiute dal Governo, ciò dovrebbe garantire un risparmio nella emissione di titoli, al netto delle spese di interesse da corrispondere agli enti, pari a oltre mezzo miliardo di euro in tre anni. In definitiva, secondo quanto emerge anche dalla relazione illustrativa, con l'art. 35 il legislatore ha inteso perseguire un obiettivo – quello di ridurre il fabbisogno finanziario, con conseguente minor emissione di titoli di Stato – collegato direttamente al controllo delle disponibilità di cassa di tutto il settore pubblico allargato, e quindi per un interesse che riguarda non solo lo Stato, ma tutti i soggetti pubblici.

6.— Così ricostruito il quadro normativo in materia di tesoreria unica, le numerose censure formulate dalle ricorrenti possono essere distribuite in tre gruppi di questioni, strettamente connesse, riferite alla asserita illegittimità costituzionale, rispettivamente, della disciplina impugnata nel suo complesso (con riguardo sia alle Regioni a statuto ordinario e agli enti locali, sia alla Regione siciliana), dell'art. 35, comma 9, e dell'art. 35, comma 13.

Le questioni non sono fondate.

6.1.— Innanzitutto, quanto alle censure prospettate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 117 Cost., questa Corte ha già rilevato che il sistema di tesoreria unica dello Stato «è diretto a garantire il controllo della liquidità di cassa ed a disciplinare i flussi finanziari» (sentenze n. 171 del 1999 e n. 412 del 1993). Inoltre, le disposizioni della legge n. 720 del 1984 sono «strettamente collegate all'ambito di operatività delle leggi di bilancio» (sentenza n. 12 del 1995) e fissano «un principio stabilito dalle leggi dello Stato» applicabile anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 243 del 1985).

L'art. 35, nel prevedere la temporanea applicazione a Regioni ed enti locali del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984, senza vincolare o limitare la disponibilità delle somme né incidere sulla loro destinazione, produce l'effetto immediato di riversare liquidità nelle tesorerie erariali, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario, cioè l'ammontare per cui lo Stato deve – o ha già dovuto – ricorrere all'indebitamento mediante l'emissione di titoli. La normativa impugnata, dunque, detta una misura di gestione della liquidità, tramite la quale ingenti somme presenti nel sistema bancario vengono depositate nelle Tesorerie provinciali. L'obiettivo dichiarato è quello di emettere una minore quantità di titoli di Stato, contribuendo così a ridurre il differenziale – cosiddetto spread – tra il tasso d'interesse dei titoli italiani e quello, più basso, di titoli emessi da altri Paesi (in particolare la Germania).

La disciplina censurata rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica – la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale – e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Il sistema di tesoreria unica è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema.

Questa Corte ha precisato che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenze n. 193 e n. 148 del 2012; conformi, ex plurimis, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010). L'art. 35, disponendo, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario dello Stato, la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del regime di tesoreria unica cosiddetta mista e la contestuale applicazione del sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720 del 1984, soddisfa entrambe queste condizioni, perché ha carattere transitorio e non incide sulla disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali, che sono comunque tenuti a contribuire al contenimento del fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato.

Dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica della normativa impugnata discende la non fondatezza delle censure riferite all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 e n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005).

6.1.1.— Egualmente non fondate sono le censure prospettate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 119 Cost.

L'autonomia finanziaria postula che le Regioni e gli enti locali «abbiano la effettiva disponibilità delle risorse loro attribuite ed il potere di manovra dei mezzi finanziari» (sentenza n. 171 del 1999) e ha «un indubbio carattere funzionale» (sentenza n. 742 del 1988) all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti sono chiamati a svolgere. Inoltre, l'art. 119, secondo comma, Cost. prevede che le Regioni e gli enti locali «[s]tabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Il regime di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali: esso – come già osservato da questa Corte con riguardo al meccanismo del limite di liquidità previsto dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981 – non preclude ai soggetti che vi sono sottoposti «la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale» (sentenza n. 162 del 1982).

Ne discende che l'autonomia di Regioni ed enti locali nel disporre delle proprie risorse per «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, quarto comma, Cost.) non è limitata dalla disciplina impugnata, che non influisce in alcun modo sulla disponibilità delle loro somme; né i conti presso le Tesorerie provinciali intestati agli enti possono essere considerati come «anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria», in quanto non frappongono «ostacoli all'effettiva e pronta utilizzazione delle risorse a disposizione» di Regioni ed enti locali (sentenze n. 742 del 1988, n. 244 del 1985, n. 307 del 1983, n. 162 del 1982, n. 94 del 1981 e n. 155 del 1977).

Le ricorrenti, d'altra parte, lamentano esclusivamente la sottrazione – temporalmente limitata – alle Regioni e agli enti locali del potere di decidere presso quale istituto di credito depositare l'intero ammontare delle somme derivanti da entrate proprie. Da tale menomazione discenderebbe l'impossibilità per gli enti di negoziare un tasso di interesse bancario superiore a quello garantito dai sottoconti fruttiferi presso le Tesorerie provinciali. Tuttavia, l'eventuale minore redditività delle somme depositate nella Tesoreria erariale rispetto a quella che si avrebbe presso gli istituti di credito non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, considerato che il sistema di tesoreria unica assicura per legge agli enti ad esso sottoposti un tasso di interesse – determinato secondo criteri di mercato – sulle somme derivanti da entrate proprie, garanzia che il sistema bancario non può offrire con altrettanta certezza a tutti gli enti; e considerate altresì, sia le circostanze straordinarie della finanza del settore pubblico allargato, sia la temporaneità della misura.

Il potere di scelta delle autonomie territoriali in ordine all'istituto presso il quale detenere le giacenze di cassa (banche private, come richiesto dalle ricorrenti, o Banca d'Italia, come discende dalla normativa impugnata) non attiene direttamente all'assunzione degli impegni di spesa o all'allocazione delle risorse, tratti essenziali dell'autonomia finanziaria, bensì riguarda la possibilità di produrre ulteriori entrate mediante la mera giacenza di somme presso istituti di credito. La possibilità per Regioni ed enti locali di negoziare con istituti di credito tassi di interesse superiori a quello assicurato dallo Stato – possibilità talora realizzabile a causa di rapporti “vischiosi” tra enti pubblici e sistema bancario – può ben essere sacrificata dinanzi alla necessità di adottare principi di coordinamento della finanza pubblica per tutti i soggetti del settore pubblico allargato in circostanze straordinarie che riguardano sia l'ente Stato, sia gli altri soggetti dell'ordinamento.

Dunque, la normativa impugnata, per di più temporalmente limitata, non può giudicarsi lesiva dell'autonomia regionale nell'ambito finanziario, legislativo e programmatico, e neppure è suscettibile di incidere sul buon andamento dell'amministrazione delle Regioni ricorrenti (sentenza n. 171 del 1999, in relazione a precedenti interventi legislativi in materia di tesoreria unica). Ne discende che, in una situazione di eccezionale gravità economico-finanziaria, nella quale tutti gli enti del settore pubblico allargato sono chiamati a contenere il fabbisogno finanziario e a contribuire alla riduzione dell'emissione di titoli di Stato, i rimedi predisposti dal legislatore non derogano al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, né limitano le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali (sentenza n. 151 del 2012).

6.1.2.— La non fondatezza delle censure riferite agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. determina il rigetto anche degli altri motivi di gravame prospettati dalle ricorrenti, strettamente collegati alla lamentata lesione dell'autonomia finanziaria.

Innanzitutto, non sono fondate le censure formulate dalla Regione Veneto con riferimento alle norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge n. 42 del 2009, dirette a garantire l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. L'obbligo di giacenza presso le casse erariali previsto dall'art. 35 non influisce sulla disponibilità delle somme degli enti, né tanto meno sulla corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa di Regioni ed enti locali (art. 2, comma, 2, lettera u, della legge n. 42 del 2009, invocato dalla Regione Piemonte).

Parimenti non fondate sono le argomentazioni svolte dalla Regione Piemonte in riferimento agli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), riguardanti la

trasparenza dei conti sanitari e l'accensione di conti di tesoreria intestati alla sanità. Tali finalità possono essere realizzate anche mediante il sistema di tesoreria unica. La circolare del Ministero dell'economia e delle finanze 24 marzo 2012, n. 11 (Attuazione dell'art. 35, commi 8-13, del d.l. n. 1/2012. Sospensione del sistema di tesoreria unica mista e assoggettamento al sistema di tesoreria unica dei dipartimenti universitari), il cui art. 5, lettera a), mantiene, infatti, per le Regioni contabilità speciali distinte per la gestione ordinaria e per quella sanitaria.

Vanno respinte anche le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 118 Cost., perché la capacità amministrativa degli enti non può ritenersi limitata da un sistema che garantisce ad essi la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. L'art. 35 non determina la soppressione dei servizi di tesoreria di Regioni ed enti locali, perché i loro tesorerieri continuano a svolgere il complesso di operazioni collegate alla gestione finanziaria dei rispettivi enti, come il pagamento di spese e la custodia di titoli e valori. L'unica differenza è che, fino al 31 dicembre 2014, i tesorerieri degli enti debbono coordinarsi con le sezioni di Tesoreria provinciale per quanto riguarda tutte le operazioni di cassa, mentre nel regime cosiddetto misto ciò si verificava solo con riferimento all'uso di somme derivanti dalle entrate non proprie dell'ente, depositate sui conti non fruttiferi della Tesoreria erariale.

Inoltre, non sono fondate le censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost., anch'esse prospettate dalle Regioni Piemonte e Veneto, in quanto la normativa impugnata è finalizzata anche a contrastare, in modo non irragionevole, il ritardo nei pagamenti da parte degli enti pubblici, ad accelerare la spesa e a favorire il buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò trova conferma nella stretta correlazione esistente tra tutte le misure dettate dall'art. 35, sottolineata dall'uso, nella rubrica dell'articolo, della congiunzione «nonché» per collegare le disposizioni in materia di tempestività dei pagamenti ed estinzione dei debiti con quelle in materia di tesoreria unica: interventi tutti riguardanti la gestione della liquidità. L'obiettivo di perseguire la tempestività dei pagamenti, del resto, richiede una gestione di tesoreria che non incentivi l'accumulo di giacenze, sicché l'eventuale interesse di Regioni e di enti locali a mantenere ingenti somme presso le loro tesorerie risulterebbe contrario al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Va rigettata, poi, la censura sollevata dalla Regione Veneto in relazione all'art. 5 Cost., in quanto, come sopra illustrato con riguardo agli articoli 117 e 119 Cost., il sistema di tesoreria unica non produce alcuna lesione delle autonomie territoriali.

Infine, non sono fondate le censure formulate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 120 Cost., perché la violazione del principio di leale collaborazione non può essere prospettata quando si tratti di attività legislativa (sentenza n. 33 del 2011). Inoltre, la disciplina censurata – che stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e mira a regolare i flussi di liquidità sull'intero territorio nazionale – non può essere considerata come intervento sostitutivo.

6.1.3.— Vanno rigettate anche le censure prospettate dalla Regione siciliana per violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello statuto, dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.

Come già osservato da questa Corte, nello statuto siciliano e nelle disposizioni di attuazione non vi sono norme relative ai meccanismi di tesoreria (sentenza n. 334 del 2009). Gli stessi articoli richiamati dalla ricorrente si limitano a dettare previsioni generiche circa il fabbisogno finanziario; né, dato il tenore delle disposizioni statutarie, è possibile individuare situazioni da comparare al fine di verificare – ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – se vi siano eventuali

«forme di autonomia» più ampie, già attribuite alla Regione siciliana, rispetto a quelle garantite dalla normativa impugnata (sentenza n. 314 del 2003).

Il sistema di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, perché assicura agli enti la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. Quindi, non vi è alcuna violazione delle norme dello statuto siciliano e di quelle di attuazione invocate dalla ricorrente. D'altra parte, sia il sistema di tesoreria unica sia quello di tesoreria unica cosiddetta mista sono progressivamente confluiti verso una piena equiparazione tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale e Province autonome. Tale equiparazione – sottolineata anche da questa Corte (sentenza n. 412 del 1993) – è stata sancita dall'art. 77-quater del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha esteso alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome il regime previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997. Non a caso, le altre Regioni a statuto speciale e le Province autonome hanno dato attuazione all'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012.

Né, infine, possono applicarsi al caso in esame le argomentazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 61 del 1987, richiamata dalla ricorrente, con cui fu escluso per la Regione siciliana che le entrate derivanti da tributi propri, direttamente deliberati dall'Assemblea ai sensi dell'art. 36 dello statuto, potessero essere assoggettate al meccanismo del “tetto” di liquidità previsto per le Regioni dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981.

In proposito, va sottolineata la diversità tra il regime di tesoreria al quale tutte le Regioni sono ora sottoposte ai sensi dell'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 e il regime di tesoreria che era in vigore nel 1987. Quest'ultimo regime, applicato alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome sino al 2009, prevedeva che gli enti potessero tenere presso le proprie tesorerie una liquidità – derivante indifferentemente da entrate proprie o non proprie – non superiore al limite fissato dalla legge statale e che tutto l'ammontare in eccesso – senza alcuna distinzione tra entrate proprie e entrate provenienti dallo Stato – dovesse essere riversato in apposite contabilità speciali di Tesoreria erariale intestate agli enti. In un sistema così delineato, l'impossibilità di distinguere la provenienza delle somme imponeva il medesimo trattamento per tutta la liquidità superiore al “tetto”. Quindi, anche somme provenienti da tributi propri delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome potevano confluire in conti infruttiferi di Tesoreria centrale o provinciale. Per questa ragione, quando anche le entrate delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome furono assoggettate al meccanismo di cui all'art. 40 della legge n. 119 del 1981, la Corte ritenne di escludere da tale regime le entrate derivanti da tributi propri (sentenze n. 61 del 1987 e, con riguardo alla Regione Trentino-Alto Adige, n. 62 del 1987).

Il regime introdotto temporaneamente dall'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012 è diverso da quello basato sul limite alle giacenze di cassa. Entrambi i sistemi assolvono una funzione di gestione della liquidità. Ma il nuovo regime è costruito – al pari del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista – sulla distinzione tra entrate proprie ed entrate non proprie. Alle somme derivanti dalle prime è garantito ex lege un tasso di interesse, e dunque una redditività; per le somme derivanti dallo Stato, invece, si conserva il regime precedente (ossia i conti sono infruttiferi). Di conseguenza, il nuovo regime – che, come sopra illustrato, non lede l'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 119 Cost. – non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia della Regione siciliana di decidere circa «l'impiego, il regime e la “tenuta” dei (...) proventi» (sentenza n. 61 del 1987) derivanti da tributi propri.

6.2.— Il secondo gruppo di questioni riguarda le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto nei confronti all'art. 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, per violazione degli artt. 117, sesto comma, e 119 Cost.

Le questioni non sono fondate.

In primo luogo, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro, previsto dall'art. 35, comma 9, è un atto i cui contenuti sono riconducibili a scelte «di carattere essenzialmente tecnico»; la sua emanazione rientra nell'ambito di una funzione amministrativa dello Stato (sentenze n. 139 del 2012 e n. 278 del 2010). Il decreto non ha natura regolamentare, ma è meramente attuativo del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui al comma 8 e costituisce uno degli strumenti necessari per avviare il funzionamento del sistema di tesoreria unica, diretto a far confluire tutte le giacenze degli enti ad essa sottoposti nella Tesoreria erariale. Tra esse rientrano gli investimenti finanziari degli enti, come del resto già previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997.

In secondo luogo, l'art. 35, comma 9, non lede l'autonomia finanziaria degli enti, né produce per questi ultimi alcuna perdita economica in violazione dell'art. 119 Cost. Innanzitutto, lo smobilizzo degli investimenti finanziari – già previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997 per gli enti assoggettati al regime di tesoreria unica cosiddetta mista nel caso in cui fosse necessario fare ricorso alle somme derivanti da entrate non proprie depositate presso i conti infruttiferi della Tesoreria erariale – non incide sull'assunzione degli impegni di spesa o sull'allocazione delle risorse da parte degli enti. Valgono, quindi, in questo caso le stesse considerazioni sopra formulate con riguardo alla legittimità del sistema di tesoreria unica nel suo complesso.

Inoltre, il decreto direttoriale del Dipartimento del tesoro del 27 aprile 2012 (Smobilizzo degli investimenti finanziari degli enti ed organismi pubblici passati al regime della tesoreria unica in attuazione dell'art. 35, comma 9, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 27) ha precisato quanto poteva già implicitamente trarsi dal dettato legislativo, secondo un'interpretazione conforme all'art. 119 Cost., ossia che «gli enti ed organismi pubblici possono non smobilizzare gli investimenti in strumenti finanziari, così come definiti dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, solo nel caso in cui il loro valore di mercato al 30 aprile 2012 sia inferiore al prezzo di acquisto».

6.3.— Il terzo e ultimo gruppo di questioni riguarda le censure sollevate dalle Regioni Piemonte e Veneto in riferimento all'art. 35, comma 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, per violazione degli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Le questioni non sono fondate.

Le censure muovono dall'assunto che una minore redditività delle giacenze di cassa, determinata da una riduzione del tasso di interesse a seguito della rinegoziazione dei tassi tra enti pubblici e tesorerieri, configurerebbe una lesione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali.

Una volta riconosciuto che il sistema di tesoreria unica previsto dalla normativa impugnata non viola l'art. 119 Cost. e che la minore redditività da interessi bancari non influisce in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia finanziaria degli enti, le censure prospettate in relazione all'art. 35, comma 13, debbono essere rigettate.

7.— Non vi è luogo a provvedere in ordine alle istanze di sospensione delle disposizioni impuginate, formulate dalle Regioni Piemonte e Veneto, in quanto la Corte ha deciso il merito del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI
La CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Toscana e Veneto, nonché dalla Regione siciliana con i ricorsi indicati in epigrafe; riuniti i giudizi,

1) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 10, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui alla legge n. 42 del 2009, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e alle norme interposte di cui all'art. 2, comma 2, lettere b), c), p), dd), ii), ll), della legge n. 42 del 2009, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in relazione agli artt. 20, 36 e 43 dello statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, sia nel testo originario, sia in quello risultante dalla conversione in

legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, sesto comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Piemonte e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8 e 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 41, 42 e 81 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 41, 42 e 81 della Costituzione, dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

13) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2012.