



Consiglio Regionale del Lazio
Servizio Giuridico Istituzionale

**SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
DI INTERESSE REGIONALE**

I SEMESTRE 2013



Pubblicazione a cura
del Servizio Giuridico Istituzionale

Supervisione:

Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Giuridico Istituzionale)

Coordinamento:

Laura Bruni

Elaborazione:

Martina Barbieri, Giovanna Bonanno, Laura Bruni, Finazio Caschera, Antonella De Santis, Cristiana Giordano, Ida Maietta, Luca Sabellico, Anastasia Sciubba Di Nunzio, Paola Tiburzi, Letizia Tocca.

INDICE CRONOLOGICO

Sentenza del 18 gennaio 2013, n. 2.....	9
Sentenza del 18 gennaio 2013, n. 3.....	17
Sentenza del 18 gennaio 2013, n. 4.....	28
Sentenza del 23 gennaio 2013, n. 6.....	33
Sentenza del 16 gennaio 2013, n. 8.....	38
Sentenza del 23 gennaio 2013, n. 9.....	47
Sentenza del 14 febbraio 2013, n. 18.....	58
Sentenza del 14 febbraio 2013, n. 19.....	67
Sentenza del 14 febbraio 2013, n. 20.....	71
Sentenza del 14 febbraio 2013, n. 22.....	76
Sentenza del 15 febbraio 2013, n. 26.....	81
Sentenza del 22 febbraio 2013, n. 27.....	91
Sentenza del 26 febbraio 2013, n. 28.....	95
Sentenza del 8 marzo 2013, n. 36.....	108
Sentenza del 15 marzo 2013, n. 38.....	116
Sentenza del 15 marzo 2013, n. 39.....	124
Sentenza del 15 marzo 2013, n. 41.....	129
Sentenza del 15 marzo 2013, n. 42.....	135
Sentenza del 20 marzo 2013, n. 46.....	142
Sentenza del 28 marzo 2013, n. 50.....	155
Sentenza del 28 marzo 2013, n. 51.....	162
Sentenza del 28 marzo 2013, n. 52.....	169
Sentenza del 29 marzo 2013, n. 58.....	173
Sentenza del 5 aprile 2013, n. 60.....	179
Sentenza del 5 aprile 2013, n. 62.....	189
Sentenza del 5 aprile 2013, n. 63.....	201
Sentenza del 12 aprile 2013, n. 64.....	206
Sentenza del 12 aprile 2013, n. 65.....	211
Sentenza del 12 aprile 2013, n. 66.....	217
Sentenza del 12 aprile 2013, n. 67.....	221
Sentenza dell'8 aprile 2013, n. 70.....	227
Sentenza del 23 aprile 2013, n. 72.....	231
Sentenza del 23 aprile 2013, n. 73.....	237
Sentenza del 24 aprile 2013, n. 76.....	241
Sentenza del 3 maggio 2013, n. 79.....	245
Sentenza del 22 maggio 2013, n. 90.....	251
Sentenza del 22 maggio 2013, n. 91.....	257
Sentenza del 22 maggio 2013, n. 93.....	263
Sentenza del 23 maggio 2013, n. 98.....	279
Sentenza del 29 maggio 2013, n. 101.....	289
Sentenza del 22 maggio 2013, n. 102.....	299
Sentenza del 29 maggio 2013, n. 104.....	308

Sentenza del 29 maggio 2013, n. 105	312
Sentenza del 29 maggio 2013, n. 106	316
Sentenza del 29 maggio 2013, n.109	322
Sentenza del 5 giugno 2013, n. 117	327
Sentenza del 5 giugno 2013, n. 118	330
Sentenza del 3 giugno 2013, n. 121	335
Sentenza del 7 giugno 2013, n. 131	341
Sentenza del 7 giugno 2013, n. 130	345
Sentenza del 03 giugno 2010, n. 132	351
Sentenza del 7 giugno 2013, n. 133	355
Sentenza del 13 giugno 2013, n. 137	359
Sentenza del 13 giugno 2013, n. 138	363
Sentenza del 13 giugno 2013, n. 139	369
Sentenza del 20 giugno 2013, n. 141	374
Sentenza del 20 giugno 2013, n. 142	382
Sentenza del 20 giugno 2013, n. 145	386
Sentenza del 21 giugno 2013, n. 153	393
Sentenza del 27 giugno 2013, n. 159	396
Sentenza del 27 giugno 2013, n. 161	400
Sentenza del 27 giugno 2013, n. 162	406
Sentenza del 17 giugno 2013, n. 152	411

INDICE SISTEMATICO

DESCRITTORI	SENTENZE I SEMESTRE 2013
acque minerali e termali	
agricoltura	62
alimentazione	
ambiente e beni culturali	
appalti e gare	
apprendistato	
armi, munizioni ed esplosivi	
armonizzazione dei bilanci pubblici	
assistenza e servizi sociali	4,133
attuazione degli atti dell'Unione europea	
autonomia costituzionale delle regioni e degli enti locali	52
autonomia finanziaria regionale	42,46,63,121
autonomia patrimoniale delle regioni e degli enti locali	
autonomie speciali	60
caccia e pesca	9,139, 142
cave, miniere e torbiere	145
cerimoniale	
circoscrizioni comunali	
commercio	27,65,98
concessioni demaniali marittime	
concorrenza di competenze	
contabilità pubblica	159
controlli della Corte dei conti	60
coordinamento della finanza pubblica	3,8,18,26,28,36,46,51,60,63,79,121,130,138
coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale	46
copertura finanziaria	18,26, 28,51
demanio e patrimonio	22
diritto allo studio	2
disciplina delle comunità montane	
edilizia residenziale pubblica	161
edilizia e urbanistica	62, 101
enti locali	
finanziamenti statali	
forma di governo	

formazione professionale	
funzioni amministrative	
funzioni fondamentali di comuni e province	
giurisdizione e norme processuali	
governo del territorio	6, 58, 64, 101, 102, 117,139
grandi reti di trasporto e di navigazione	
immigrazione	2
ineleggibilità e incompatibilità	109
iniziativa economica privata	
interesse unitario/disciplina uniforme	
intese, accordi e pareri	39,62,117
istruzione	76
istruzione e formazione professionale	
lavoro	
legislazione elettorale	
libera circolazione	66
libertà di iniziativa economica privata	38
livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali	36,62,104,141
minoranze linguistiche	
normativa di dettaglio	
norme generali sull'istruzione	62
ordinamento civile e penale	6,18,19, 28, 36,130,131,137, 159,162
ordinamento della comunicazione	
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali	
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	18
ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	2,76
ordine pubblico e sicurezza	118, 162
organi regionali	
perequazione delle risorse finanziarie	
personale e organizzazione degli uffici	130
politica estera <i>vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea</i>	
polizia amministrativa locale	
porti e aeroporti civili	
potere regolamentare statale	62
potere sostitutivo	28,39,79
potestà regolamentare degli enti locali	
potestà regolamentare regionale	46

potestà regolamentare statale	
previdenza sociale	26,98
principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione	
principi generali e costituzionali	
principio del pubblico concorso	3, 28,72,73,137
principio dell'effettività della tutela giurisdizionale	
principio di proporzionalità e adeguatezza	
principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	105, 152
principio di differenziazione	
principio di leale collaborazione	3,8,39,42,46,62,63, 117,121
principio di proporzionalità ed adeguatezza	
principio di ragionevolezza	2,4,161
principio di sussidiarietà	
principio di uguaglianza	2,4, 36,106,133,161
procedimento amministrativo	152
procedimento legislativo	
produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	117
professioni	91,98
profilassi internazionale	72
proprietà industriale	
protezione civile	64, 101
pubblico impiego	18,73,76,137
rapporti internazionali e con l'Unione europea	9
referendum	
rifiuti	
rimozione degli squilibri economici e sociali	
servizio idrico integrato	50,67
servizi pubblici locali	46, 50
sicurezza stradale	
sistema elettorale regionale	
sistema tributario e contabile dello Stato	26,52,121,153
sistema tributario e contabile regionale e locale	
stabilizzazione del personale	3,18,72
statuto della Regione	
trasferimento di risorse	
trasporto	41
turismo	
tutela dei beni culturali	
tutela del lavoro	
tutela del risparmio e mercati finanziari	

tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	9, 28,50,58,67,72,90,93,139, 142,145
tutela della concorrenza	8,20,27,28,36,38,41,46,50,65,67,98
tutela della salute	51,79,104,132, 141
unità giuridica ed economica	
tutela giurisdizionale dei diritti	
valorizzazione dei beni culturali e ambientali	
valutazione di impatto ambientale	145
variazioni territoriali	
vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale	50,66,93
violazione del giudicato	

Sentenza del 18 gennaio 2013, n. 2

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Provincia autonoma di Bolzano	
Materie	Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato Immigrazione Diritto allo studio Principio di ragionevolezza Principio di uguaglianza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.6, comma 3, lett.c), e 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n.12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri);	illegittimità costituzionale limitatamente al riferimento alla lettera “c)”	art.3, 117, secondo comma, lettera g) Cost.
art. 1, comma 3, lettera g), secondo periodo e art. 10, comma 2, l.p. 12/2011	illegittimità costituzionale limitatamente alle parole “e alla relativa durata”	art. 3, Cost.
art.12, comma 4, l.p. 12/2011	illegittimità costituzionale	art.117, secondo comma, lett.b) Cost.
art.13, comma 3, l.p. 12/2011	illegittimità costituzionale	art.117,secondo comma, lett.b) Cost.
art.14, commi 3 e 5, l.p. 12/2011	illegittimità costituzionale	artt. 3 e 34, Cost.
art. 3, comma 1, lett. e), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 31 agosto 1974, n. 7 (Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio), lettera aggiunta dall’articolo 16, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011	illegittimità costituzionale limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»	artt. 3 e 34, Cost.
art. 2, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 novembre 2004, n. 9 (Diritto allo studio universitario), lettera aggiunta dall’articolo 16, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011,	illegittimità costituzionale limitatamente alle parole «da cinque anni»	art. 3 Cost.
art. 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 marzo 1987, n. 5 (Incentivazione della conoscenza delle lingue), come sostituito dall’articolo 16, comma 2, della legge	illegittimità costituzionale limitatamente alle parole «ininterrottamente per un anno».	art. 3, Cost.

prov. Bolzano n. 12 del 2011		
Sintesi		
<p>Le norme impugnate sono state dichiarate illegittime per violazione di diversi articoli della Costituzione.</p> <p>In particolare la Corte ha ritenuto che una legge della Provincia autonoma non possa indicare, come componente della Consulta provinciale per l'immigrazione, un rappresentante unico della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la provincia di Bolzano in quanto, nel rispetto nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", non è possibile attribuire, da parte della Provincia autonoma, in forma autoritaria e unilaterale nuove e specifiche funzioni a carico di organi o amministrazioni dello Stato.</p> <p>La Corte ha, altresì, statuito che nel caso di accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi natura economica e nel caso di sovvenzioni riconosciute per l'apprendimento delle lingue straniere, la residenza può costituire un "criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio", ma altrettanto non può dirsi per quanto attiene alla residenza prolungata per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo. Il bisogno o il disagio che determinano la corresponsione dei vari benefici non sono correlati al possesso del requisito della durata della residenza. Non si può, infatti, sostenere che chi sia residente da un periodo maggiore abbia necessariamente un bisogno maggiore rispetto a chi risiede da meno tempo sul medesimo territorio. Da tali considerazioni discende l'illegittimità degli articoli della legge in esame.</p> <p>E' stata, altresì, riconosciuta illegittima la disposizione relativa al ricongiungimento familiare degli stranieri e quella relativa all'attuazione della direttiva 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi ai fini di ricerca scientifica.. Il decreto legislativo 286/1998 attribuisce alle regioni la possibilità di intervenire in via legislativa in materia di immigrazione limitatamente, però, ad aspetti quali il diritto allo studio, l'assistenza sociale, la sanità mentre è sicuramente precluso l'intervento legislativo regionale o provinciale relativamente alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale che attengono alla materia riservata dall'articolo 117, secondo comma, lettera b), alla competenza legislativa esclusiva statale. La materia del ricongiungimento familiare e quella relativa all'attuazione della direttiva attengono sicuramente alla disciplina del flusso migratorio degli stranieri nel territorio nazionale e come tale, pertanto, devono essere considerate rientranti nella competenza esclusiva statale.</p>		

SENTENZA N. 2
ANNO 2013

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, comma 3, lettera g), secondo periodo, ultima parte; 6, commi 3, lettera c), e 6; 10, comma 2; 12, comma 4; 13, comma 3; 14, commi 3 e 5; 16, commi 2, 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 17 gennaio 2012 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri propone questioni di legittimità costituzionale in via principale di plurime disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri).

2. Il ricorrente censura, in primo luogo, l'art. 6, comma 3, lettera c), della citata legge provinciale, che include tra i componenti della «Consulta provinciale per l'immigrazione» istituita dal comma 1 dello stesso articolo anche «una persona in veste di rappresentante unico della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la provincia di Bolzano»; nonché il successivo comma 6, nella parte in cui prevede che detto rappresentante possa essere sostituito da una persona da esso delegata.

2.1. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tali disposizioni, attribuendo unilateralmente funzioni obbligatorie ad organi statali, violerebbero tanto l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che demanda alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»; quanto l'art. 8, primo comma, numero 1), 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), che limita la potestà legislativa della Provincia di Bolzano in materia di organizzazione amministrativa al solo «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

2.2. In riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., la questione è fondata.

La normativa impugnata dal Governo, infatti, nell'inserire tra i membri dell'organo provinciale un rappresentante della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano, che partecipi ai lavori direttamente o per mezzo di un delegato, configura in forma autoritativa e unilaterale nuove e specifiche funzioni a carico di organi o amministrazioni dello Stato, con conseguente compromissione del parametro invocato (sentenze n. 10 del 2008, n. 30 del 2006 e n. 134 del 2004).

Né può valere in senso contrario la circostanza, evidenziata dalla resistente, che la complessità e la delicatezza delle problematiche legate al fenomeno della immigrazione, rispetto alle quali la Consulta è chiamata a presentare proposte ed esprimere pareri alla Giunta provinciale, rendano necessari meccanismi di confronto tra organi statali e provinciali. Nella specie, le forme di coordinamento che la Provincia avrebbe inteso realizzare, seppure auspicabili, non trovano «il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati», come invece sarebbe necessario alla luce della giurisprudenza di questa Corte

(sentenze n. 30 del 2006 e n. 134 del 2004).

Neppure è conferente l'ulteriore rilievo della resistente, relativo al fatto che la partecipazione del rappresentante statale alle attività della Consulta non sarebbe obbligatoria, non essendo previste conseguenze di tipo sanzionatorio per la sua assenza. Anche se così fosse malgrado la formulazione in termini imperativi dell'alinea del comma 3 dell'art. 6 della legge censurata il rilievo evocerebbe comunque «un profilo di mero fatto, il quale non incide sul nuovo compito comunque demandato agli uffici coinvolti (designazione di un rappresentante cui riservare quelle determinate funzioni) e sulle funzioni attribuite al rappresentante, che evidentemente prescindono dal relativo concreto esercizio» (sentenza n. 30 del 2006).

Le disposizioni impugnate devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime. Rimangono assorbite le ulteriori censure.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in secondo luogo, l'art. 10, comma 2, ove si prevede che, per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi «natura economica», è richiesto ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea «un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano»; nonché, quanto alla sua ultima parte, l'art. 1, comma 3, lettera g), secondo periodo al quale il citato art. 10, comma 2, si correla ove si stabilisce, in via generale, che per gli stranieri in questione «l'accesso alle prestazioni, che vanno oltre le prestazioni essenziali, può essere condizionato alla residenza, alla dimora stabile e alla relativa durata».

3.1. Secondo il ricorrente, il requisito della durata minima della residenza e dimora stabile, e in particolare della durata quinquennale, violerebbe l'art. 3 Cost., tanto in riferimento al principio di ragionevolezza che a quello di eguaglianza. Sotto il primo profilo, in quanto detto criterio sarebbe contraddittorio rispetto all'affermazione del comma 1 dello stesso art. 10, in forza della quale l'erogazione delle prestazioni sociali agli stranieri con residenza e dimora stabile sul territorio provinciale deve avvenire secondo il criterio dell'uguaglianza degli interventi a parità di bisogno. Sotto il secondo, in quanto creerebbe ingiustificate disparità di trattamento, non avendo il requisito in questione alcun collegamento con lo stato di bisogno.

Le norme impugnate lederebbero, altresì, gli artt. 8, numero 25), e 4 dello statuto, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dell'assistenza pubblica fissati dall'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dall'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), che, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno.

Le medesime disposizioni violerebbero, ancora, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto il requisito di durata minima della residenza concorrerebbe a definire il livello essenziale delle prestazioni sociali; nonché gli artt. 16 e 120 Cost., giacché detto requisito si tradurrebbe in una «barriera all'ingresso» nel territorio provinciale per gli stranieri residenti in diverse parti del territorio nazionale e ivi fruitori di servizi di assistenza.

3.2. Con riferimento all'art. 3 Cost., la questione è fondata.

In tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, questa Corte ha già avuto modo di affermare che mentre la residenza (o, come nella specie, la «dimora stabile») costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale (nella specie, provinciale), «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza (o «dimora stabile») protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n.

40 del 2011). Infatti, non è evidentemente possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nella Provincia da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni.

Non rilevano, in senso contrario, le circostanze su cui pone l'accento la difesa della Provincia che il requisito in questione sia previsto in rapporto a prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali, e che la sua introduzione risponda ad esigenze di risparmio, correlate al decremento delle disponibilità finanziarie conseguente alle misure statali di contenimento della spesa pubblica. Tanto l'una che l'altra circostanza non escludono, infatti, «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenze n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

A maggior ragione ininfluyente è la possibilità, prefigurata dal comma 3 dell'art. 10, che disposizioni di settore stabiliscano periodi di residenza e dimora stabile di durata inferiore al quinquennio per l'erogazione di prestazioni volte al «soddisfacimento di bisogni fondamentali», tenuto conto della «specifica finalità e natura» delle prestazioni stesse. Il decremento settoriale (che non equivale a eliminazione) del periodo minimo richiesto peraltro meramente discrezionale non rimuove il vulnus, e anzi, come nota il ricorrente, è suscettibile di determinare ulteriori irragionevoli discriminazioni.

Le disposizioni impugnate devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime: integralmente, quanto all'art. 10, comma 2; limitatamente alle parole «e alla sua durata», quanto all'art. 1, comma 3, lettera g), secondo periodo.

In via consequenziale, va dichiarata, altresì, l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 10, poco sopra citato: la possibilità di deroga, ivi prevista, resta infatti priva di significato una volta rimossa la disposizione del comma 2, cui essa si riferisce.

Rimangono assorbite tutte le ulteriori censure.

4. Il Governo contesta, altresì, la legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4, il quale stabilisce che «i requisiti igienico-sanitari, quelli di idoneità abitativa degli alloggi, nonché i requisiti inerenti al reddito minimo annuo richiesti, all'atto della domanda, ai fini del ricongiungimento familiare delle cittadine e dei cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea, sono quelli applicati per le cittadine e i cittadini residenti nel territorio provinciale».

4.1. A parere dell'Avvocatura dello Stato, la norma censurata regolando in via diretta le condizioni per il ricongiungimento familiare degli stranieri violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., che attribuisce alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di immigrazione, nonché gli artt. 8, 9 e 10 dello statuto, che non includono tale materia fra quelle nelle quali la Provincia di Bolzano è abilitata a legiferare.

4.2. In relazione all'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., la questione è fondata.

In linea di principio, deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, del resto previsti dallo stesso art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, ove si stabilisce che le disposizioni contenute in tale testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, e norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, nelle materie di competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (sentenza n. 300 del 2005).

La potestà legislativa delle Regioni e delle Province autonome non può, tuttavia, riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale demandati in via esclusiva alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost. ma altri ambiti, quali, ad esempio, il diritto allo studio o all'assistenza sociale, nei quali possa esercitarsi la competenza legislativa delle stesse Regioni o Province autonome (sentenze n. 299 e n. 134 del 2010, n. 50 del 2008, n. 156 del 2006).

Nella specie, non può dubitarsi che la determinazione dei requisiti per il ricongiungimento familiare attenga alla disciplina del flusso migratorio degli stranieri nel territorio nazionale. L'istituto del

ricongiungimento consente, infatti, che facciano regolarmente ingresso nel territorio dello Stato ulteriori cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, oltre al familiare già soggiornante. Esso trova compiuta disciplina nell'art. 29 del d.lgs. n. 286 del 1998, che, tra l'altro, impone allo straniero richiedente di dimostrare la disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa accertati dai competenti uffici comunali, e un reddito minimo annuo non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, aumentato secondo parametri specificamente indicati.

Legiferare specificamente su tali requisiti, seppure solo per equipararli a quanto richiesto per gli altri residenti nella Provincia di Bolzano, si risolve, pertanto, nel regolare indebitamente un aspetto significativo del ricongiungimento, con conseguente lesione del parametro invocato.

La disposizione impugnata deve essere quindi dichiarata costituzionalmente illegittima. Rimangono assorbite le ulteriori censure, riferite ai parametri statuari.

5. È impugnato, ancora, l'art. 13, comma 3, con riguardo alla disposizione del secondo periodo, in forza della quale «la Provincia promuove, per quanto di sua competenza, l'attuazione sul suo territorio della direttiva 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento».

5.1. A parere del ricorrente, anche tale disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., investendo materia attinente al fenomeno migratorio.

5.2 La questione è fondata.

La direttiva 2005/71/CE disciplina «le condizioni per l'ammissione dei ricercatori dei paesi terzi negli Stati membri per una durata superiore a tre mesi al fine di svolgervi un progetto di ricerca nell'ambito di una convenzione di accoglienza con un istituto di ricerca» (art. 1), e prevede, tra l'altro, che gli istituti di ricerca che desiderano accogliere un ricercatore «devono essere preventivamente autorizzati a tal fine dallo Stato membro interessato» (art. 5) e stipulare successivamente «con il ricercatore una convenzione di accoglienza» (art. 6).

Lo Stato ha dato attuazione alla direttiva con il d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 17 (Attuazione della direttiva 2005/71/CE relativa ad una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica), il cui art. 1 ha inserito nel titolo III del d.lgs. n. 286 del 1998, disciplinante l'ingresso per motivi di lavoro, l'art. 27-ter, che, tra l'altro, consente l'immigrazione temporanea di ricercatori qualificati, in sovrannumero rispetto alle quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, previste dall'art. 3, comma 4, dello stesso decreto legislativo.

La normativa dell'Unione e dello Stato prefigura, quindi, una particolare procedura di immigrazione, mediante rilascio di uno speciale permesso di soggiorno riservato ai soli ricercatori scientifici di Paesi terzi. La materia, con tutta evidenza, rientra nella politica, di esclusiva competenza statale, di programmazione dei flussi.

Stante l'inesistenza in materia di competenze legislative della Provincia di Bolzano, l'illegittimità dell'intervento normativo attuato non è esclusa come prospettato dalla resistente dalla clausola «per quanto di sua competenza», contenuta nella disposizione impugnata.

Detta disposizione deve essere pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima.

6. Il Presidente del Consiglio censura, inoltre, i commi 3 e 5 dell'art. 14, che richiedono, per i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea, un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta nel territorio provinciale ai fini dell'accesso, rispettivamente, alle «agevolazioni per la frequenza di una scuola fuori della provincia di Bolzano», e alle «prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario». Sono impugnati, correlativamente, anche i commi 3 e 4 dell'art. 16, nella parte in cui aggiungendo, rispettivamente, la lettera e) all'art. 3, comma 1, della legge provinciale 31 agosto 1974, n. 7 (Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio) e la lettera e) all'art. 2, comma 1, della legge provinciale 30 novembre 2004, n. 9 (Diritto allo studio universitario) includono tra gli aventi diritti alle provvidenze considerate anche gli stranieri, ma solo se residenti nella Provincia da almeno cinque

anni.

6.1. Secondo il ricorrente, sarebbero ravvisabili, in rapporto a tali disposizioni, i medesimi profili di violazione degli artt. 3, 16 e 120 Cost. evidenziati con riferimento all'art. 10, comma 2, della legge provinciale, oltre che la violazione dell'art. 34 Cost., che garantisce il diritto allo studio.

6.2. In riferimento agli artt. 3 e 34 Cost., la questione è fondata.

L'art. 14 della legge provinciale, sotto la rubrica «diritto allo studio», riconosce, al comma 2, «a tutti i cittadini stranieri presenti sul territorio provinciale e iscritti in una scuola in provincia di Bolzano l'accesso alle misure e alle agevolazioni dell'assistenza scolastica previste dalla normativa di settore». Analogo accesso generalizzato alle misure di assistenza è garantito dal comma 4 agli «studenti stranieri residenti in provincia e iscritti all'università».

Nelle norme oggetto di impugnazione, per quanto riguarda la frequenza di una scuola fuori della Provincia (comma 3) e le «prestazioni di natura economica» di supporto agli studenti universitari (comma 5), l'accesso alle prestazioni è, tuttavia, condizionato, con riferimento ai soli cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, al requisito della residenza quinquennale ininterrotta nel territorio provinciale.

Analogamente a quanto disposto all'art. 10, comma 2, con generico riferimento alle prestazioni assistenziali di natura economica, il legislatore provinciale ha dunque utilizzato il dato della residenza qualificata per diversificare l'accesso degli stranieri alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale destinate al sostegno allo studio, sia scolastico che universitario.

Anche in questo caso, per le ragioni precedentemente indicate, il criterio utilizzato contrasta con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

Le misure di sostegno in questione trovano, d'altro canto, il loro fondamento nell'art. 34 Cost., che, per assicurare a tutti il diritto allo studio, sancisce che «i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi», prevedendo, altresì, che le borse di studio, gli assegni alle famiglie e le altre provvidenze necessarie per rendere «effettivo questo diritto» siano attribuite per concorso.

Se la necessità del concorso rende legittima la previsione di forme di graduazione tra gli aventi diritto, esse devono tuttavia sempre avere un nesso con il bisogno e la meritevolezza dello studente: il che non può dirsi per la durata della residenza in Provincia.

Le disposizioni impugnate devono essere, dunque, dichiarate costituzionalmente illegittime: nella loro interezza, quanto ai commi 3 e 5 dell'art. 14; limitatamente al riferimento alla durata quinquennale della residenza, quanto alle disposizioni introdotte dai commi 3 e 4 dell'art. 16. Restano assorbite le ulteriori censure.

7. Il Presidente del Consiglio contesta, infine, la legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge provinciale n. 12 del 2011, che, sostituendo il comma 1 dell'art. 2 della legge provinciale 13 marzo 1987, n. 5 (Incentivazione della conoscenza delle lingue), prevede che i cittadini dell'Unione europea, che abbiano assolto l'obbligo scolastico, possono usufruire delle sovvenzioni previste per l'apprendimento delle lingue straniere solo se residenti ininterrottamente per un anno nella Provincia di Bolzano.

7.1. A parere del ricorrente, la disposizione violerebbe il primo comma dell'art. 117 Cost., nella parte in cui stabilisce che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario». In assenza di analoga limitazione per i cittadini italiani, il requisito della durata minima della residenza comporterebbe, infatti, un trattamento differenziato per il cittadino dell'Unione europea, in contrasto con i principi di non discriminazione e di libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione stessa (artt. 18 e 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Sarebbero, inoltre, nuovamente violati gli artt. 3, 16 e 120 Cost.

7.2. In riferimento all'art. 3 Cost., la questione è fondata.

L'art. 16, comma 2, introduce solo per i cittadini dell'Unione europea il requisito della residenza minima annuale nella Provincia di Bolzano per ottenere le sovvenzioni per i corsi di apprendimento delle lingue straniere.

Il canone di selezione previsto per diversificare l'accesso alle prestazioni risulta, anche in questo caso, incompatibile con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, dato che la mera durata della residenza non può essere ritenuta una circostanza idonea a differenziare in modo ragionevole le posizioni dei potenziali interessati alla provvidenza in questione.

La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui esige il requisito in discorso. Rimangono assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 3, lettera c), e 6, limitatamente al riferimento alla lettera «c)», della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri);
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, limitatamente alle parole «e alla relativa durata», e dell'art. 10, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;
- 3) dichiara, in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;
- 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3, secondo periodo, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;
- 6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 3 e 5, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;
- 7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 31 agosto 1974, n. 7 (Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio), lettera aggiunta dall'articolo 16, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»;
- 8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 novembre 2004, n. 9 (Diritto allo studio universitario), lettera aggiunta dall'articolo 16, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «da cinque anni»;
- 9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 marzo 1987, n. 5 (Incentivazione della conoscenza delle lingue), come sostituito dall'articolo 16, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «ininterrottamente per un anno».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2013.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2013.

Sentenza del 18 gennaio 2013, n. 3		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Friuli Venezia Giulia	
Materie	Coordinamento della finanza pubblica Principio del pubblico concorso Stabilizzazione del personale Principio di leale collaborazione	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 13, comma 52, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012)	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 15, comma 4, l.r. 18/2011	illegittimità costituzionale	artt. 97 e 117, terzo comma, Cost.
art. 15, comma 10, l.r. 18/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma Cost. e art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010
art. 16, comma 1, l.r. 18/2011	illegittimità costituzionale	principio di leale collaborazione art. 119, Cost.
art. 18, comma 11, l.r. 18/2011	illegittimità costituzionale	artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma Cost.
art. 18, comma 24, l.r. 18/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 13, commi 30 e 32, l.r. 18/2011	cessazione della materia del contendere	artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost.
art. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, l.r. 18/2011	inammissibilità della questione	articoli 97 e 117, terzo comma, Cost.
art 18, commi 3, 7 e 8, l.r. 18/2011	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.
Sintesi		
<p>La Corte nella presente sentenza si pronuncia su numerose disposizioni contenute nella legge finanziaria 2012 della Regione Friuli Venezia Giulia. Esamina in primo luogo le questioni riguardanti i commi 30 e 32 dell'articolo 13, relativi ad assegnazioni forfettarie di contributi, non soggette a rendicontazione: essendo intervenute, successivamente alla proposizione del ricorso, delle modifiche alle suddette disposizioni che, in conformità ai rilievi sollevati dal ricorrente, prevedono l'obbligo di rendicontazione sulle assegnazioni ricevute, la Corte dichiara cessata la materia del contendere. Esamina quindi i profili di inammissibilità eccepiti dalla Regione resistente sulla questione relativa all'art. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, che prevedono la fruizione di contributi regionali anche per coprire spese già sostenute dai beneficiari nell'anno 2011. La Corte, accogliendo i rilievi della difesa regionale, rileva la carenza di adeguate motivazioni nel ricorso, che si limita ad indicare i parametri costituzionali (artt. 97, primo comma e 117, terzo comma, Cost.) che si ritengono violati, e non contiene argomentazioni di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge.</p> <p>Esaminando nel merito le altre questioni, la Corte si sofferma in primo luogo sull'articolo 13,</p>		

comma 52, che prevede la possibilità di stabilizzare il personale non dirigenziale in servizio presso le Province, con un rapporto di lavoro a tempo determinato, che abbia maturato almeno diciotto mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro, purché assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale. La parte ricorrente ritiene la disposizione in contrasto con la norma statale (art. 17, comma 10, del d.l. 78/2009) che, per la riserva di posti, fissa un limite quantitativo del quaranta per cento rispetto ai posti messi a concorso. La norma regionale, ad avviso del ricorrente, non indicando una soglia massima di posti riservati, si porrebbe in contrasto con la disposizione statale e con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, oltre che con gli artt. 3 e 97, Cost.. La Corte dichiara fondata la questione e, *“a prescindere da ogni ulteriore valutazione della disposizione censurata in relazione agli invocati artt. 3 e 97 Cost., che...esigono il pieno rispetto del principio del pubblico concorso,...”*, dichiara la norma illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost..

La Corte esamina quindi la questione relativa all'articolo 15, comma 4, che introduce anch'esso disposizioni in materia di stabilizzazione del personale. In particolare prevede che il personale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato, assunto mediante utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici per l'accesso all'impiego regionale, possa essere stabilizzato mediante proroga dei rispettivi contratti, al fine di definire un piano di assunzioni a tempo indeterminato. La Corte dichiara fondata la questione sollevata dalla parte ricorrente, che ritiene la disposizione lesiva del principio del pubblico concorso e del principio di coordinamento della finanza pubblica contenuto nella disposizione statale (art. 17, comma 10, del d.l. 78/2010). Richiamando una recente pronuncia su una disposizione della stessa Regione Friuli Venezia Giulia avente contenuto analogo (sent. 217 del 2012), la Corte ribadisce che la mancata previsione di un termine per la proroga dei contratti a tempo determinato scaduti e per la definizione di un piano di assunzioni costituisce una chiara elusione del principio del pubblico concorso; tale principio non può ritenersi superato, ad avviso della Corte, neanche dalla circostanza dell'utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici per l'accesso all'impiego regionale: il riferimento generico e indeterminato alle stesse, la possibilità di derogare alla scadenza delle stesse e la mancata previsione del concorso, necessario per la trasformazione di rapporti di ruolo in rapporti non di ruolo sono gli ulteriori elementi che si pongono in aperto contrasto sia con l'articolo 97 che con l'articolo 177, terzo comma, Cost..

L'articolo 15, comma 10, anch'esso impugnato, prevede un riconoscimento economico, con diritto agli arretrati, al personale contrattualizzato, previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi. La Corte, accogliendo le censure della parte ricorrente, dichiara la questione fondata, con riferimento all'articolo 117, terzo comma Cost. e all'articolo 9, comma 21, del d.l. 78/2010 che prevede espressamente che per il personale contrattualizzato le progressioni in carriera comunque denominate...hanno effetto...ai fini esclusivamente giuridici.

La Corte dichiara altresì fondata la censura relativa all'articolo 16, comma 1, che prevede che l'obbligo di contribuzione a titolo di solidarietà e perequazione, posto a carico della Regione Friuli-Venezia Giulia, sia subordinato alla piena ed effettiva attuazione da parte dello Stato dell'articolo 119 della Costituzione e alla verifica che un omologo contributo venga richiesto a tutte le autonomie territoriali del Paese. Tale disposizione, introducendo una condizione aggiuntiva e peculiare posta unilateralmente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, è ritenuta dalla Corte lesiva del principio di leale collaborazione e dell'articolo 119, Cost., in quanto la contribuzione della Regione Friuli Venezia Giulia è prevista nella disposizione statale nell'ambito di una procedura concertata ispirata al principio di leale collaborazione.

I commi 3, 7 e 8 dell'articolo 18 prevedono l'obbligo per gli enti locali della Regione di ridurre, a partire dal 2012, lo stock di debito; per i Comuni con popolazione inferiore o uguale a 5000 abitanti la riduzione è solo consigliata. La parte ricorrente ritiene tali disposizioni in contrasto con la normativa statale (art. 8 della legge di stabilità 2012), che detta criteri di riduzione del debito, nell'esercizio della sua competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica. La Corte, nel dichiarare la questione non fondata, precisa che la suddetta normativa statale deve essere ancora precisata con l'emanazione di un decreto non regolamentare e che comunque si applica solo

a partire dal 2013. Pertanto, prosegue la Corte, le misure introdotte dalla Regione Friuli-Venezia Giulia per il 2012 nei confronti del sistema delle autonomie del proprio territorio “*anticipano gli effetti della legislazione statale nel perseguire il medesimo obiettivo*”.

La Corte dichiara inoltre fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 18, comma 4, che prevede l’obbligo per gli enti locali di inviare alla Regione i dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista. Accogliendo le censure della parte ricorrente, rileva che la disposizione è in contrasto con gli articoli 117, terzo comma e 119, terzo comma della Costituzione, in quanto non consentirebbe di rispettare la tempistica stabilita dal legislatore statale per poter effettuare l’intero monitoraggio del patto di stabilità interno.

Dichiara infine fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 18, comma 24 per violazione dei medesimi parametri costituzionali. La disposizione impugnata, prevedendo che gli enti locali possano assumere nuovi mutui a partire dal 2012 entro un limite percentuale superiore a quello stabilito dalla normativa statale, è dichiarata dalla Corte illegittima per violazione del principio di coordinamento di finanza pubblica contenuto nella stessa norma statale.

SENTENZA N. 3
ANNO 2013

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 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, 13, commi 30, 32 e 52, 15, commi 4 e 10, 16, comma 1, 18, commi 3, 7, 8, 11 e 24, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 5-8 marzo 2012, depositato in cancelleria il 12 marzo 2012, ed iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell’udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l’avvocato dello Stato Giacomo Aiello 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, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 5 marzo 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 12 marzo 2012 (reg. ric. n. 59 del 2012), ha impugnato l'articolo 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, l'articolo 13, commi 30, 32 e 52, l'articolo 15, commi 4 e 10, l'articolo 16, comma 1, l'articolo 18, commi 3, 7, 8, 11 e 24, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012), in relazione agli articoli 4, 5 e 6 dello statuto della Regione, adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e agli artt. 3, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

2.— Deve anzitutto essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni riguardanti l'art. 13, commi 30 e 32, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, relativi ad assegnazioni forfettarie di contributi, non soggette a rendicontazione.

Successivamente alla proposizione del ricorso qui in esame, è entrata in vigore la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assestamento del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), che ha modificato entrambe le norme impuginate in modo da riparare i vizi contestati dal Governo.

In particolare, il censurato art. 13, comma 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, nella nuova formulazione di cui all'art. 10, comma 70, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012, prevede ora espressamente che l'ente «beneficiario rendiconta l'assegnazione ricevuta entro il 30 giugno 2013. A tal fine si applicano le disposizioni di cui all'articolo 42 della legge regionale 7/2000». A sua volta il censurato art. 13, comma 32, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, nella nuova formulazione di cui all'art. 10, comma 71, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2012, afferma ora esplicitamente che «l'assegnazione è soggetta a rendicontazione. A tal fine si applicano le disposizioni di cui all'articolo 42 della legge regionale 7/2000».

In sede di discussione in udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha preso atto, in accordo con quanto sostenuto dalla controparte, che le norme regionali censurate sono state modificate in conformità ai rilievi sollevati nel ricorso, senza che tali norme possano aver ricevuto applicazione medio tempore, ed ha espressamente aderito alla richiesta di parte regionale che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

In definitiva, conformemente alla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis* sentenza n. 192 del 2011 e ordinanze n. 238 del 2011 e n. 136 del 2010), essendo venute meno le ragioni della controversia per concorde riconoscimento delle parti, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, in relazione alle censure aventi ad oggetto l'art. 13, commi 30 e 32, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia, n. 18 del 2011.

3.— Occorre ancora, preliminarmente, esaminare i profili di ammissibilità eccepiti dalla Regione resistente.

La questione relativa all'art. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282 – che prevedono la fruizione di contributi regionali anche per coprire spese già sostenute dai beneficiari nell'anno 2011, ovvero prima dell'entrata in vigore della legge censurata – sarebbe del tutto generica e carente di adeguate motivazioni, secondo quanto affermato dalla difesa regionale.

3.1.— L'eccezione è fondata.

In effetti, il ricorso si limita ad affermare la lesività delle disposizioni in esame rispetto agli artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma Cost., senza tuttavia fornire una adeguata motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero le dedotte lesioni dei principi generali di buon andamento della pubblica amministrazione e di coordinamento della finanza pubblica, tralasciando persino di menzionare le norme interposte che si assumono violate.

Le doglianze vengono basate esclusivamente sull'assunto (non altrimenti dimostrato) della non conformità delle previsioni oggetto di impugnazione ai parametri costituzionali evocati: esse, dunque, non rispondono ai requisiti di chiarezza e completezza richiesti per la valida proposizione di una questione di legittimità costituzionale. Invero questa Corte (*ex multis* ordinanza n. 123 del 2012 e sentenza n. 312 del 2010) ha avuto modo, anche recentemente, di ricordare che è principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale che il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge» (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990), ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).

Va quindi dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, promossa in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

4.— Nel merito, la questione relativa all'art. 13, comma 52, della legge regionale n. 18 del 2011, è fondata.

L'impugnato art. 13, comma 52, prevede che il personale non dirigenziale in servizio presso le Province, alla data di entrata in vigore della legge, con un rapporto di lavoro a tempo determinato, che abbia già maturato, alla medesima data, almeno diciotto mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro, purché assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale, possa essere stabilizzato. Ad avviso del ricorrente, tale stabilizzazione si porrebbe in contrasto con l'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 3 agosto 2009, n. 102, in considerazione del fatto che la disposizione regionale non rispetterebbe il limite quantitativo indicato dalla legislazione statale, che consente una riserva di posti entro una soglia massima del 40 per cento, rispetto a quelli messi a concorso. Pertanto la disposizione regionale impugnata, nella parte in cui prevede processi di stabilizzazione non conformi alla normativa statale di riferimento, dal punto di vista del rispetto dei limiti quantitativi, lederebbe gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

4.1.— In effetti, la norma interposta invocata dal ricorrente, art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, prevede che, nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche locali «possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244». La norma regionale censurata, invece, consente alle Province di procedere alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio, secondo una modalità che, pur ispirandosi al procedimento delineato dalla norma interposta, nulla dice in merito alla quantificazione della riserva di posti disponibili. L'omessa indicazione di una soglia massima di posti riservati determina un contrasto con la legislazione statale e, di riflesso, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Occorre, infatti, ricordare che l'invocato art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, è stato più volte qualificato da questa Corte come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, perché si ispira alla finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale (sentenze n. 212 del 2012, nn. 310, 108, 69 e 68 del 2011), al cui rispetto sono tenute anche le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 229 del 2011 e n. 169 del 2007). In proposito questa Corte ha ritenuto che le previsioni della disposizione sopra citata hanno introdotto nuove modalità di

valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale precario, prevedendo l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti in favore di tale personale, precludendo a tutte le pubbliche amministrazioni, a partire dal gennaio 2010, ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo.

A prescindere, dunque, da ogni ulteriore valutazione della disposizione censurata in relazione agli invocati artt. 3 e 97 Cost. che, a garanzia dell'uguaglianza dei cittadini e dell'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, esigono il pieno rispetto del principio del pubblico concorso, specie per la definizione di posizioni a tempo indeterminato (*ex plurimis*, sentenze n. 235 del 2010, nn. 252 e 293 del 2009) – principio che risulterebbe menomato da procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente le possibilità di accesso dall'esterno – la norma censurata risulta costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

5.— Anche la questione relativa all'art. 15, comma 4, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, è fondata.

5.1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione qui in discussione, nel prevedere la stabilizzazione del personale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006, mediante proroghe dei relativi contratti, si ponga in contrasto, anch'esso, con l'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, sopra citato, che invece non consentirebbe una generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni, anche se programmate ed autorizzate. Dunque, anche l'art. 15, comma 4, nella parte in cui prevede processi di stabilizzazione non conformi alla normativa statale, violerebbe gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

5.2.— La disposizione impugnata prevede, testualmente, che «Per le finalità di cui al comma 18 dell'articolo 13 della legge regionale 24/2009, la disciplina di cui all'articolo 12, comma 19, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio 2008), trova applicazione anche con riferimento al personale regionale in servizio con contratto il lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006, [...]».

In altri termini, la norma censurata estende, dal punto di vista temporale, la disciplina prevista dall'art. 12, comma 19, della legge regionale n. 9 del 2008, esplicitamente richiamato nel testo della disposizione in esame, in base alla quale «la Regione può continuare ad avvalersi del personale, in servizio al 31 dicembre 2007, nonché alla data di entrata in vigore della presente legge, con contratto di lavoro a tempo determinato, assunto mediante utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici per l'accesso all'impiego regionale, anche in deroga alla scadenza delle graduatorie stesse, mediante proroghe dei rispettivi contratti, al fine di definire un piano di assunzioni a tempo indeterminato [...]».

La norma impugnata delinea, dunque, un processo di stabilizzazione di personale già in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato, prorogando indefinitamente contratti a termine già scaduti e più volte rinnovati ai sensi della normativa regionale previgente, con chiara elusione del principio del pubblico concorso – previsto dall'art. 97 Cost. a garanzia dell'eguaglianza, dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione – e dell'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento all'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, che, come è stato poco sopra ricordato, la Corte ha qualificato principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

5.3.— Occorre notare che la Corte ha già avuto modo di decidere in tempi recenti, con sentenza n. 217 del 2012, una questione di legittimità costituzionale prospettata in relazione ad altra disposizione della Regione Friuli-Venezia Giulia (art. 12, comma 28, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia, 11 agosto 2011, n. 11, recante «Assestamento del bilancio 2011 e bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'art. 34 della legge regionale n. 21 del 2007») del tutto simile nei contenuti a quella oggetto della presente censura, pronunciandosi per l'illegittimità costituzionale.

Anche nel caso che viene ora all'esame della Corte, come in quello deciso con sentenza n. 217 del 2012, le proroghe dei contratti a termine previste dalla disposizione impugnata sono chiaramente

finalizzate a far rientrare i lavoratori titolari di tali contratti in un piano di assunzioni a tempo indeterminato. Non essendo previsto un termine finale per la proroga e neppure per la definizione del piano di assunzioni, la norma impugnata perpetua una modalità di assunzione del personale, per porre rimedio alle carenze di organico, che fa del contratto a termine un modulo ordinario di assunzione del personale della pubblica amministrazione e non già forma contrattuale riservata, come dovrebbe essere, ad esigenze eccezionali e straordinarie, in violazione, appunto dell'art. 97 Cost. (sentenza n. 217 del 2012).

5.4.— Né la circostanza che il personale titolare dei contratti a tempo determinato di cui si tratta sia stato selezionato attraverso l'«utilizzo di graduatorie di concorsi pubblici per l'accesso all'impiego regionale» vale a superare il conflitto con il principio del pubblico concorso.

Anzitutto, perché la disposizione contiene un riferimento generico e indeterminato alle graduatorie per l'accesso all'impiego regionale, senza specificare né delimitare l'ambito delle graduatorie all'interno delle quali si può attingere per la stabilizzazione del rapporto di lavoro, cosicché la disposizione non offre sufficienti garanzie per assicurare che il rapporto di lavoro configurato nel contratto a termine stabilizzato riguardi funzioni corrispondenti o paragonabili a quelle per le quali era stata originariamente effettuata la selezione concorsuale.

In secondo luogo, la disposizione autorizza esplicitamente l'amministrazione regionale ad attingere alle predette graduatorie anche in deroga alla scadenza delle stesse, cosicché il collegamento con l'originario concorso pubblico che ha dato luogo alla graduatoria può risultare assai remoto nel tempo.

Infine, non si può ignorare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il concorso è necessario anche nei casi di trasformazione di rapporti non di ruolo in rapporti di ruolo (sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009 e n. 205 del 2004). Tale principio può subire limitate deroghe, giustificate dall'esigenza di garantire alla pubblica amministrazione specifiche competenze consolidate all'interno dell'amministrazione stessa e non acquisibili dall'esterno. Evenienza, quest'ultima, che non ricorre in ordine alla disposizione impugnata, la quale delinea una generica procedura di stabilizzazione del personale precario, del tutto priva di riferimenti alla specificità di particolari competenze e funzioni di cui l'amministrazione abbisogna.

5.5.— La norma si pone, dunque, in aperto contrasto, tanto con l'art. 97 Cost., quanto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento all'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, le cui previsioni, come è stato poco sopra ricordato, costituiscono principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e precludono a tutte le pubbliche amministrazioni, a partire dal gennaio 2010, ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo.

Pertanto, l'art. 15, comma 4, della legge Regione Friuli-Venezia Giulia, n. 18 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

6.— La questione relativa all'art. 15, comma 10, della legge impugnata è fondata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010.

La norma impugnata rientra in una disposizione, l'articolo 15 della legge n. 18 del 2011, che riunisce un insieme eterogeneo di interventi in materia di funzione pubblica.

Il comma censurato, nel riconoscere un beneficio economico, con diritto agli arretrati, condizionato al previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi, si pone in netto contrasto con la norma statale interposta che prevede esplicitamente che «per il personale contrattualizzato le progressioni in carriera comunque denominate, ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

Peraltro è opportuno ribadire che questa Corte ha già affermato, con la recente sentenza n. 215 del 2012, che la norma interposta, art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, vincola le Regioni, anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga. Di conseguenza, il contrasto tra la disposizione della legge regionale Friuli-Venezia Giulia e la legge statale determina l'illegittimità costituzionale della prima.

7.— La censura relativa all'art. 16, comma 1, della legge impugnata è ugualmente fondata.

7.1.— La disposizione impugnata, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, subordina

l'obbligo di contribuzione a titolo di solidarietà e perequazione, posto a carico della Regione Friuli-Venezia Giulia dai commi da 151 a 159 dell'articolo 1 della legge n. 220 del 2010, alla piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e alla verifica che un omologo contributo venga richiesto a tutte le autonomie territoriali del Paese, in violazione degli artt. 81, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione.

7.2.— Il comma oggetto del ricorso subordina a una condizione aggiuntiva e peculiare l'effettiva ottemperanza della Regione Friuli-Venezia Giulia agli obblighi di solidarietà, contratti in base al Protocollo d'Intesa firmato a Roma il 29 ottobre 2010 e recepito dall'articolo 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010. Con la disposizione impugnata, infatti, la Regione esige un'assicurazione «da parte dello Stato della piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione secondo i principi enunciati nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e del coinvolgimento nel medesimo impegno di tutte le Regioni e Province autonome, Comuni e Province». Di conseguenza, l'amministrazione regionale risulta autorizzata ad effettuare la contribuzione prevista dall'art. 1, commi 152 e 153, della legge n. 220 del 2010, solo a condizione che lo Stato abbia effettuato tale «assicurazione».

7.3.— Detta condizione, posta unilateralmente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, costituisce una violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 119 Cost.

Infatti, la contribuzione della Regione resistente è stata introdotta dalla legislazione statale nel quadro dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, a sua volta applicativa dell'art. 119 Cost., e a fronte di una procedura concertata, ispirata alla leale collaborazione e confluita nel Protocollo di Roma sopracitato. Di conseguenza, la previsione unilaterale di una condizione ulteriore – la predetta «assicurazione» da parte statale – costituisce violazione del principio di leale collaborazione e determina l'illegittimità costituzionale della disposizione che l'introduce.

Restano assorbiti gli altri motivi di doglianza.

8.— La censura relativa all'art. 18, commi 3, 7 e 8, della legge impugnata non è fondata.

8.1.— Il comma 3, modificativo del comma 6 dell'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. – Legge finanziaria 2009), stabilisce l'obiettivo della progressiva riduzione del debito. Il comma 7, a sua volta modificativo del comma 12, dell'art. 12 della legge reg. n. 17 del 2008, definisce tale obiettivo, secondo le seguenti modalità: a) per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, lo stock di debito deve essere ridotto del 2 per cento nel 2012 e dell'1 per cento a decorrere dal 2013 rispetto allo stock di debito al 31 dicembre dell'anno precedente; b) per i Comuni con popolazione compresa tra 5001 e 10.000 abitanti, lo stock di debito deve essere ridotto dell'1 per cento nel 2012 e dello 0,5 per cento a decorrere dal 2013 rispetto allo stock di debito al 31 dicembre dell'anno precedente; c) per i Comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti che hanno deliberato di aderire ai vincoli previsti dal patto di stabilità l'obiettivo di riduzione è solo consigliato. Il comma 8, posto a modifica del comma 13 dell'art. 12 della legge reg. n. 17 del 2008, prevede la tipologia di enti esonerati.

In altri termini, i tre commi censurati, introdotti in sostituzione rispettivamente dei commi 6, 12 e 13 della legge regionale n. 17 del 2008, impongono agli enti locali della Regione di ridurre, a partire dal 2012, lo stock di debito, mentre per i Comuni minori la riduzione è solo consigliata. Gli obiettivi di riduzione vengono individuati in una percentuale più elevata nel 2012, che poi si stabilizza a partire dal 2013.

Secondo la parte ricorrente, tali disposizioni contrasterebbero con l'art. 8 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), il quale, al comma 3, prevede che un decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'Economia e delle Finanze stabilisca, tra l'altro, «distintamente per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito». Secondo la Presidenza del Consiglio, il legislatore regionale avrebbe introdotto criteri di riduzione del debito difforni da quelli

previsti dallo Stato nell'esercizio della sua competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, terzo comma, Cost.; tale diversità nei criteri di riduzione potrebbe frustrare i tentativi di risanamento finanziario sul piano nazionale, cosicché le disposizioni impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

8.2.— La disposizione statale sopracitata deve senz'altro essere qualificata principio di coordinamento della finanza pubblica, vincolante, secondo la giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 del 2007) anche per le Regioni ad autonomia speciale e pertanto per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Lo scopo di riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe, allo scopo di garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica.

8.3.— Tuttavia, la riduzione del debito prevista dal legislatore statale – i cui criteri sono, peraltro, ancora da precisarsi, attraverso l'emanazione del relativo decreto non regolamentare – non si applica che a partire dal 2013, laddove il legislatore regionale ha già introdotto norme di contenimento e riduzione del debito a partire dal 2012, anche a fronte della responsabilità che la Regione ha assunto nei confronti dello Stato quanto alla tenuta finanziaria di tutti gli enti locali rientranti nella propria sfera territoriale, con la creazione di un sistema regionale integrato, ex art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010.

Non sussistendo un diverso obbligo imposto dal legislatore statale nei confronti dell'intero sistema delle autonomie in riferimento all'anno 2012 e in attesa del previsto decreto ministeriale, risulterebbe ingiustificato e irragionevole impedire alla Regione Friuli-Venezia Giulia di introdurre misure per la riduzione del debito delle autonomie locali insistenti sul suo territorio: misure che anzi anticipano gli effetti della legislazione statale nel perseguire il medesimo obiettivo.

Resta inteso che, una volta che il criterio statale diventi operativo, il legislatore regionale dovrà adeguarvisi, al fine di garantire la riduzione del debito in base al debito medio pro-capite, come indicato dall'art. 8 della legge n. 183 del 2011, consentendo in tal modo il monitoraggio e la confrontabilità dei dati.

9.— La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 18, comma 11, della legge impugnata, per violazione degli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione, è fondata.

9.1.— La disposizione impugnata introduce un nuovo comma (21-bis), dopo il comma 21, all'art. 12 della legge regionale n. 17 del 2008. Il comma 21 già prevedeva diverse scadenze, entro le quali gli enti locali regionali erano tenuti a presentare diversi dati di bilancio all'amministrazione regionale. Il comma 21-bis specifica che «A fini conoscitivi e di trasmissione al Ministero dell'Economia e delle Finanze, per le valutazioni sull'andamento dei saldi di finanza pubblica, sono richiesti contestualmente all'invio delle informazioni di cui al comma 21, i dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista».

L'Avvocatura dello Stato osserva che le regole regionali applicate dalla Regione agli enti locali non consentono di rispettare le tempistiche stabilite dal legislatore nazionale, pregiudicando in tal modo allo Stato di ottenere i dati necessari per effettuare un completo monitoraggio del patto di stabilità interno, a fini di coordinamento della finanza pubblica a livello nazionale.

9.2.— La normativa regionale censurata sembrerebbe essere stata adottata in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 31, comma 20, della legge statale n. 183 del 2011, che ha fissato nel 31 marzo di ogni anno la scadenza per la presentazione, da parte degli enti locali, del saldo di competenza mista, ai fini del monitoraggio del patto di stabilità interno.

Tuttavia, è proprio alla luce dell'impegno assunto dalla Regione nei confronti dello Stato di monitorare l'andamento della finanza pubblica del sistema di autonomie iscritte nel territorio regionale e di garantirne la tenuta, che dev'essere dichiarata l'illegittimità della norma impugnata, nella parte in cui prevede che i dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista siano richiesti contestualmente all'invio delle informazioni di cui al comma 21 citato.

Tale ultimo comma, infatti, include una pluralità di scadenze, tra le quali risulta difficile persino individuare quella che è fatta oggetto di specifico rinvio da parte della disposizione impugnata. In ogni caso, quella che sembrerebbe plausibilmente rilevare – perché relativa a dati a consuntivo – fa riferimento al 31 luglio. Poiché la Regione Friuli-Venezia Giulia ha l'obbligo di trasferire al Ministero dell'Economia e delle Finanze i dati relativi al saldo di competenza mista entro il 31 marzo di ogni anno, non si vede come essa possa entrare in possesso dei dati di ciascun ente locale in tempo utile, dal momento che sembra imporre a questi il termine del 31 luglio per la trasmissione.

10.— È, infine, promossa questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 24, della legge censurata, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

10.1.— La questione è fondata.

L'Avvocatura dello Stato ravvisa un conflitto tra la normativa regionale e la legislazione statale, alla luce del fatto che la disposizione impugnata prevede che gli enti locali insistenti nella Regione possano assumere nuovi mutui a partire dal 2012 nel limite massimo del 12 per cento, laddove il legislatore statale ha previsto percentuali inferiori e progressivamente riducentisi, in base all'art. 204, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). In particolare, la succitata disposizione statale stabilisce il limite del 12 per cento per l'anno 2011, mentre per l'anno 2012 il limite si abbassa all'8 per cento, riducendosi ulteriormente al 6 per cento per l'anno 2013, fino a stabilizzarsi nella misura del 4 per cento a partire dall'anno 2014. La normativa regionale è dunque palesemente configgente con quella statale.

10.2.— Tale contrasto determina l'illegittimità costituzionale della norma regionale, considerato che la norma stabilita dal legislatore statale mira a contenere l'esposizione finanziaria degli enti locali, a tutela dell'intero sistema di finanza pubblica e pertanto si configura quale principio di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., che le Regioni, anche a statuto speciale, sono tenute a rispettare.

La disposizione regionale censurata, consentendo l'assunzione di mutui entro limiti meno stringenti rispetto a quelli previsti dalla legge dello Stato è, pertanto, costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 52, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. Legge finanziaria 2012);
- 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;
- 3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 10, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;
- 4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;
- 5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 11, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;
- 6) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 24, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011;
- 7) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 30 e 32, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 8) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, promossa dal

Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 18, commi 3, 7 e 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2013.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2013.

Sentenza del 18 gennaio 2013, n. 4

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Calabria	
Materie	Assistenza e servizi sociali Principio di ragionevolezza Principio di uguaglianza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 2, comma 3, legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti – Fondo per la non autosufficienza)	illegittimità costituzionale nella parte in cui stabilisce che i cittadini extracomunitari, per beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, debbano essere in possesso di << regolare carta di soggiorno>>	art. 3 Cost. art.117, quarto comma, Cost.
art. 11, l.r. n.44 del 2011	inammissibilità della questione	art.81, quarto comma, Cost.

Sintesi

La Corte esamina la questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale che individua nei cittadini europei o extracomunitari con regolare carta di soggiorno, residenti nella Regione Calabria, i destinatari degli interventi di sostegno alle persone non autosufficienti previsti dal legislatore regionale; e ne dichiara l'illegittimità nella parte in cui stabilisce che tra i cittadini extracomunitari beneficiano degli interventi solo i soggetti che, oltre ad essere residenti nel territorio regionale, siano in possesso del titolo di legittimazione che la norma qualifica come «carta di soggiorno».

Il ricorrente solleva la questione di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 3 e 117, quarto comma, della Costituzione, contestando la limitazione dell'accesso alle prestazioni sociali previste ai soli cittadini extracomunitari che siano anche titolari di regolare carta di soggiorno.

La Corte dichiara fondata la questione in riferimento all'articolo 3 Cost.. In particolare, dopo aver chiarito che la carta di soggiorno è stata sostituita dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, riconosce che la contestata limitazione dei fruitori delle provvidenze è irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza, sancito dall'articolo 3 Cost..

La Consulta, nelle ragioni sulla fondatezza della questione di legittimità sollevata, premette che il legislatore può attuare una disciplina differenziata per l'accesso a prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, in ragione della necessità di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse economiche, a condizione, però, di adottare canoni selettivi che rispondano al principio di ragionevolezza; in quanto, ricorda, «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irragionevole o, peggio, arbitraria» (sentenza n. 432 del 2005).

La norma regionale censurata, prosegue la Corte, ha introdotto un elemento di distinzione arbitrario, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale. Al riguardo, spiega la Corte, non è possibile presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni, versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possano vantare analogo titolo legittimante.

La Consulta conclude ribadendo che, mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente,

l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l'accesso a una misura sociale non può essere differenziato in ragione della «necessità di uno specifico titolo di soggiorno» (sentenza n. 61 del 2011) o di «particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale» (sentenza n. 40 del 2011).

SENTENZA N. 4
ANNO 2013

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, comma 3, e 11 della legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 21 febbraio 2012 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Graziano Pungi per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri propone questioni di legittimità costituzionale in via principale di due disposizioni della legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza), la quale prevede interventi per il sostegno delle persone non autosufficienti e istituisce il Fondo regionale per la non autosufficienza.

2.– Il ricorrente censura, in primo luogo, l'articolo 2, comma 3, della legge regionale, nella parte in cui, con riguardo ai «cittadini [...] extracomunitari», limita l'accesso alle prestazioni ai soli soggetti che, oltre a risiedere in Calabria, siano in possesso di «regolare carta di soggiorno».

2.1.– La difesa dello Stato premette che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), la «carta di soggiorno» deve intendersi sostituita dal «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo», il cui rilascio è subordinato al possesso per cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità sul territorio nazionale.

Ciò posto, la norma censurata violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost., eccedendo la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di servizi sociali, e non sarebbe, altresì, conforme al disposto dell'art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), che equipara gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di durata annuale ai cittadini italiani, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

La disposizione sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 3 Cost., giacché il requisito del possesso del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo costituirebbe un elemento di discriminazione arbitrario, non avendo alcun ragionevole collegamento con le condizioni di bisogno e di disagio che le provvidenze in questione mirano a fronteggiare.

2.2.– In riferimento all'art. 3 Cost., la questione è fondata.

La legge reg. Calabria n. 44 del 2011, secondo quanto indicato dal suo art. 1, «definisce le azioni e gli interventi per garantire una maggiore e più efficace tutela delle persone non autosufficienti e delle relative famiglie». Essa mira, per questo verso, a «potenziare il sistema di protezione sociale» già delineato dalla legge regionale 5 dicembre 2003, n. 23 (Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria), «in armonia con le disposizioni di cui al capo III della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)».

In questa prospettiva, l'art. 3 della legge regionale prevede segnatamente che vengano finanziati, con le risorse dell'istituto «Fondo regionale per la non autosufficienza» (art. 10), vari tipi di intervento a sostegno dei soggetti protetti.

Quanto ai beneficiari delle prestazioni, l'art. 2 – dopo aver definito, al comma 1, la nozione di persona «non autosufficiente» – stabilisce, al successivo comma 3 (norma impugnata), che «i destinatari degli interventi previsti dalla presente legge sono i cittadini europei o extracomunitari con regolare carta di soggiorno residenti nella Regione Calabria». Nell'ambito dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, godono dunque delle provvidenze unicamente i soggetti che, oltre ad essere residenti nel territorio regionale, siano in possesso del titolo di legittimazione che la norma qualifica come «carta di soggiorno».

Il riferimento a tale documento – già previsto dall'originario testo dell'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 – risulta, peraltro, inattuale. Per effetto della riscrittura della disposizione appena citata ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 3 del 2007, la «carta di soggiorno» è stata, infatti, sostituita dal «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo». Anche alla luce della norma transitoria di cui all'art. 2, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 3 del 2007, si deve dunque ritenere che l'accesso alle prestazioni previste dalla legge regionale resti circoscritto ai cittadini extracomunitari titolari del permesso per soggiornanti di lungo periodo, la cui condizione preliminare di ottenimento è il possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità.

Il dato testuale non consente di accedere all'interpretazione «costituzionalmente orientata» prospettata dalla Regione, secondo la quale il riferimento alla «carta di soggiorno» evocerebbe piuttosto il permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, conformemente alla previsione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998: documento che non corrisponde affatto a quello richiamato, neppure sul piano della successione normativa. D'altra parte, la ricordata circostanza che la legge regionale n. 44 del 2011 preveda interventi di "potenziamento" – dunque, aggiuntivi – rispetto al sistema delineato dalla legge regionale n. 23 del 2003 (il cui art. 3 individua gli stranieri aventi diritto alle prestazioni tramite il richiamo al citato art. 41), esclude che la corrispondenza tra i destinatari delle provvidenze previste dalle due leggi possa ritenersi implicita, come postulato dalla difesa della resistente.

Ciò posto, la limitazione del novero dei fruitori delle provvidenze, operata dalla norma censurata sotto il profilo in esame, deve ritenersi irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza.

Al legislatore, sia statale che regionale, è consentito, infatti, attuare una disciplina differenziata per l'accesso a prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse economiche da destinare al maggior onere conseguente. La legittimità, in linea di principio, di tale finalità non esclude, tuttavia, che i canoni selettivi adottati debbano rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sentenza n. 432 del 2005).

Nella specie, è stato, di contro, introdotto un elemento di distinzione arbitrario, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale. Non è possibile, infatti, presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo – in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni – versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possano vantare analogo titolo legittimante.

Come già affermato da questa Corte, mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l'accesso a una misura sociale non può essere differenziato in ragione della «necessità di uno specifico titolo di soggiorno» (sentenza n. 61 del 2011) o di «particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale» (sentenza n. 40 del 2011).

L'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 44 del 2011 deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che i cittadini extracomunitari, per beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, debbano essere in possesso di «regolare carta di soggiorno».

Restano assorbite le ulteriori censure, formulate in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost.

3.– Il Presidente del Consiglio impugna, in secondo luogo, l'art. 11 della medesima legge regionale n. 44 del 2011, che individua le fonti di finanziamento del Fondo regionale per la non autosufficienza.

3.1.– Sul presupposto che la «principale» tra tali fonti di finanziamento sia il trasferimento di risorse dal Fondo nazionale per le politiche sociali, di cui all'art. 20 della legge n. 328 del 2000, il ricorrente assume che la norma censurata violi l'art. 81, quarto comma, Cost.

L'art. 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di

stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, avrebbe infatti operato consistenti riduzioni, per gli anni 2012 e 2013, delle risorse statali spettanti a qualunque titolo alle regioni a statuto ordinario, rendendo così «indisponibili eventuali trasferimenti di risorse» afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali. A fronte di ciò, gli interventi di sostegno previsti dalla legge in esame resterebbero privi di copertura finanziaria.

3.2.– La questione è inammissibile.

L'impugnato art. 11 non è, in realtà, la norma sulla copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese determinate dalla legge regionale in esame. Saldandosi alla previsione istitutiva del «Fondo regionale per la non autosufficienza», che immediatamente la precede (art. 10), la disposizione denunciata si limita, infatti, ad enumerare in termini “categoriali” e, per così dire, “programmatici” le «fonti di finanziamento ordinarie» del Fondo stesso («Fondo nazionale per le politiche sociali», «ulteriori risorse regionali provenienti dalla fiscalità generale», «ulteriori risorse messe a disposizione dagli Enti locali», «eventuali risorse comunitarie o ulteriori risorse statali: comma 1), e stabilisce in quale modo le risorse del Fondo vadano ripartite fra i diversi distretti sanitari (comma 2).

L'effettiva norma di copertura finanziaria è piuttosto l'art. 13 (recante, in base alla sua rubrica, le «Disposizioni finanziarie»), non coinvolto nell'odierna impugnazione. Con riguardo all'«esercizio in corso», il comma 1 di tale articolo determina in modo puntuale l'ammontare degli «oneri derivanti dall'attuazione» della legge di cui si discute (euro 100.000) e li imputa ad una specifica unità previsionale di base del bilancio regionale (la n. 8.1.01.01, inerente ai «Fondi per provvedimenti legislativi in corso di approvazione recanti spese di parte corrente»). Il comma 3 stabilisce altresì che, «per gli anni successivi, si provvede, nei limiti consentiti dalla effettiva disponibilità di risorse autonome, con la legge di approvazione del bilancio di previsione annuale e con la legge finanziaria di accompagnamento». In sostanza, dunque, con riguardo agli esercizi successivi, il legislatore regionale ha adottato il metodo di rinviare la quantificazione degli oneri in discorso – aventi carattere continuativo e ricorrente – e l'individuazione dei relativi mezzi di copertura alle leggi annuali di bilancio e finanziarie.

A prescindere da ogni rilievo al riguardo, l'avvenuta impugnazione di una norma inconfidente rende l'odierna questione inammissibile (con particolare riferimento a questione parimenti afferente alla copertura finanziaria delle spese, sentenza n. 372 del 2003).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Calabria del 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza), nella parte in cui stabilisce che i cittadini extracomunitari, per beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, debbano essere in possesso di «regolare carta di soggiorno»;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge reg. Calabria n. 44 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 81, quarto 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 14 gennaio 2013.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2013.

Sentenza del 23 gennaio 2013, n. 6

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Corte di Cassazione	
Intervenienti	Regione Marche	
Materie	Governo del territorio Ordinamento civile	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, secondo comma della legge regionale Marche 4 settembre 1979, n. 31 (Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli strumenti urbanistici generali comunali)	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma Cost.

Sintesi

La Corte di Cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale di una disposizione della Regione Marche che consente ampliamenti di edifici in deroga ai piani regolatori generali, con l'unico obbligo di mantenere una distanza minima di tre metri dai fabbricati. In particolare, la disposizione impugnata consente ai Comuni, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, di individuare gli edifici suscettibili di ampliamento tra quelli aventi impianto edilizio preesistente, compresi nelle zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali. Inoltre, l'art. 2, quarto comma, della medesima legge regionale, afferma che la procedura così delineata, che si conclude con l'approvazione del Consiglio comunale, ha efficacia di piano particolareggiato. Secondo l'ordinanza di rimessione, la previsione regionale censurata, nella parte in cui consente ampliamenti in deroga alle distanze e/o ai volumi stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968, sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto "travalicherebbe" la competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», ex art. 117, terzo comma, Cost., interferendo con la disciplina delle distanze tra le costruzioni, che rientra nella materia «ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La Corte Costituzionale ritiene fondate le questioni sollevate nel merito dalla Corte di Cassazione. Difatti, secondo quanto già affermato nella sua precedenti pronunce, la Corte ritiene che la regolazione delle distanze tra i fabbricati deve essere inquadrata nella materia "ordinamento civile", di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti, tale disciplina attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi e ha la sua collocazione innanzitutto nel codice civile. La regolazione delle distanze è poi precisata in ulteriori interventi normativi, tra cui rileva, in particolare, il su detto d.m. 1444/1968. Inoltre, la Corte sottolinea come la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, poiché "i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri, per ragioni naturali e storiche, specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda, ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso, esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici", (sentenza n. 232 del 2005), la cui cura è stata affidata alle Regioni, in base alla competenza concorrente in materia di "governo del territorio", ex art. 117, terzo comma, della Costituzione. Per queste ragioni, in linea di principio la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale mentre alle regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo, il governo

del territorio, che ne detta anche le modalità di esercizio. Pertanto, la legislazione regionale che interviene in tale ambito è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, rimettendo l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 232 del 2005). Le norme regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino da tali finalità, ricadono illegittimamente nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. La norma regionale censurata infrange i principi sopra ricordati, in quanto consente espressamente ai Comuni di derogare alle distanze minime fissate nel d.m. n. 1444 del 1968, senza rispettare le condizioni stabilite dall'art. 9, ultimo comma, del medesimo decreto ministeriale, che, come si è detto, esige che le deroghe siano inserite in appositi strumenti urbanistici, a garanzia dell'interesse pubblico relativo al governo del territorio. La procedura delineata dal legislatore regionale non è dunque conforme ai principi sopra enunciati, né il vizio può ritenersi insussistente in ragione dell'art. 2, quarto comma, della legge regionale impugnata, che intende conferire a tale procedura efficacia di piano particolareggiato ex lege nell'ambito di una procedura che del piano urbanistico non ha le caratteristiche, perché permette di derogare caso per caso alle regole sulle distanze tra edifici, non offrendo alcuna garanzia che la legge regionale persegua quelle finalità pubbliche di governo del territorio.

Pertanto secondo i giudici della Corte l'articolo 1, secondo comma, della l.r. 31/1979 della Regione Marche è incostituzionale in quanto eccede la competenza regionale concorrente del "governo del territorio", violando il limite dell'"ordinamento civile", di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

SENTENZA N. 6
ANNO 2013

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, secondo comma, della legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31 (Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli

strumenti urbanistici generali comunali), promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra F.G. ed altra e la Pasticceria Garden di Castelletti Bruno & C. snc, con ordinanza del 29 dicembre 2011, iscritta al n. 177 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di intervento della Regione Marche;

udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— La Corte di cassazione, sezione seconda civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, secondo comma, della legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31 (Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli strumenti urbanistici generali comunali), per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata – art. 1, secondo comma – consente che gli edifici aventi impianto edilizio preesistente, con evidenti caratteristiche di non completezza, compresi nelle zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali approvati, siano ampliati anche in deroga alle distanze e/o al volume stabiliti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765). Il successivo articolo 2, della medesima legge regionale n. 31 del 1979, stabilisce che a tal fine i Comuni, entro un anno dalla data di entrata in vigore della stessa, individuano gli edifici da ampliare, distinguendo gli edifici aventi bisogno di deroga dai distacchi, quelli aventi bisogno di completamento volumetrico, quelli aventi bisogno sia di completamento volumetrico sia di deroga dai distacchi. Ai sensi del medesimo articolo 2, quarto comma, tale procedura è approvata dal Consiglio comunale e ha efficacia di piano particolareggiato.

Secondo l'ordinanza di rimessione, la previsione regionale censurata, nella parte in cui consente ampliamenti in deroga alle distanze e/o ai volumi stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968, sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto travalicherebbe la competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», ex art. 117, terzo comma, Cost., interferendo con la disciplina delle distanze tra le costruzioni, che rientra nella materia «ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.— Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione Marche, intervenuta in giudizio.

Ad avviso della Regione interveniente, l'ordinanza sarebbe inammissibile «perché priva di qualsiasi motivazione», limitandosi a richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2005. Mancherebbe, in particolare, ogni argomentazione circa l'attinenza della disposizione impugnata all'ambito dei rapporti interpretati, anziché alla disciplina degli assetti urbanistici.

L'eccezione non è fondata.

L'ordinanza di rimessione, dopo aver adeguatamente motivato sulla rilevanza della questione sollevata nel giudizio a quo – trattandosi di giudizio in cui si discute della richiesta di accertamento della violazione delle distanze legali, violazione che risulterebbe esclusa solo per effetto della disposizione regionale impugnata, sulla base della quale l'intervento edilizio è stato autorizzato –, prosegue richiamando la giurisprudenza costituzionale in materia di limiti alla potestà legislativa delle Regioni in materia di edilizia e urbanistica, con particolare riferimento a quelli concernenti la disciplina delle distanze tra costruzioni, che rientrano nella competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile». In riferimento alla disposizione impugnata, l'ordinanza afferma poi che il

dubbio di legittimità costituzionale dipende dalla considerazione che, mentre secondo la giurisprudenza costituzionale le deroghe alla disciplina civilistica delle distanze sono consentite solo per finalità di natura urbanistica e pertanto debbono riguardare edifici inclusi tutti in un medesimo piano particolareggiato, viceversa la disposizione regionale consente deroghe non rispettose di tali principi.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

3.1.— Come ricorda correttamente l'ordinanza di rimessione, questa Corte ha già affermato che la regolazione delle distanze tra i fabbricati deve essere inquadrata nella materia «ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 114 del 2012, n. 173 del 2011, n. 232 del 2005). Infatti, tale disciplina attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi e ha la sua collocazione innanzitutto nel codice civile. La regolazione delle distanze è poi precisata in ulteriori interventi normativi, tra cui rileva, in particolare, il citato d.m. n. 1444 del 1968. Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha altresì chiarito che, poiché «i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici» (sentenza n. 232 del 2005), la cui cura è stata affidata alle Regioni, in base alla competenza concorrente in materia di «governo del territorio», ex art. 117, terzo comma, Cost.

Per queste ragioni, in linea di principio la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio. Pertanto, la legislazione regionale che interviene in tale ambito è legittima solo in quanto persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, rimettendo l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 232 del 2005).

Le norme regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino da tali finalità, ricadono illegittimamente nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

3.2.— Il punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile» e quella regionale in materia di «governo del territorio», come identificato dalla Corte costituzionale, trova una sintesi normativa nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che la Corte costituzionale ha più volte ritenuto dotato di «efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato» (sentenza n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011; sentenza n. 232 del 2005). Quest'ultima disposizione consente che siano fissate distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche». Le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono, dunque, consentite nei limiti ora indicati, se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.

3.3.— La norma regionale censurata infrange i principi sopra ricordati, in quanto consente espressamente ai Comuni di derogare alle distanze minime fissate nel d.m. n. 1444 del 1968, senza rispettare le condizioni stabilite dall'art. 9, ultimo comma, del medesimo decreto ministeriale, che, come si è detto, esige che le deroghe siano inserite in appositi strumenti urbanistici, a garanzia dell'interesse pubblico relativo al governo del territorio. La disposizione regionale impugnata, al contrario, autorizza i Comuni ad «individuare gli edifici» dispensati dal rispetto delle distanze minime. La deroga non risulta, dunque, ancorata all'esigenza di realizzare la conformazione

omogenea dell'assetto urbanistico di una determinata zona, ma può riguardare singole costruzioni, anche individualmente considerate.

3.4.— La procedura delineata dal legislatore regionale non è dunque conforme ai principi sopra enunciati, né il vizio può ritenersi insussistente in ragione dell'art. 2, quarto comma, della legge regionale impugnata, che intende conferire a tale procedura «efficacia di piano particolareggiato», ex lege. Anzi, attraverso tale autoqualificazione, il legislatore regionale pretende di attribuire gli effetti tipici degli strumenti urbanistici a un procedimento che non ne rispecchia la sostanza e le finalità. L'attribuzione, per via legislativa, della qualifica formale di piano particolareggiato ad una procedura che del piano urbanistico non ha le caratteristiche, perché permette di derogare caso per caso alle regole sulle distanze tra edifici, non offre alcuna garanzia che la legge regionale persegua quelle finalità pubbliche di governo del territorio che, sole, possono giustificare l'esercizio di una competenza legislativa regionale in un ambito strettamente connesso alla competenza statale in materia di «ordinamento civile».

Pertanto, l'art. 1, secondo comma, della legge regionale Marche n. 31 del 1979 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto eccede la competenza regionale concorrente del «governo del territorio», violando il limite dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI
La CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, secondo comma, della legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31 (Interventi edificatori nelle zone di completamento previste dagli strumenti urbanistici generali comunali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 16 gennaio 2013.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2013.

Sentenza del 16 gennaio 2013, n. 8		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Toscana, Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Tutela della concorrenza Coordinamento della finanza pubblica Principio di leale collaborazione	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, comma 4 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	inammissibilità della questione	art. 3, 5, 97, 114 e 119 Cost.; art. 9, comma 2, legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); art. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e ll) legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione)
art. 35, comma 7, d.l. 1/2012	inammissibilità della questione	art. 77, secondo comma, Cost.
art. 1, comma 4, d.l. 1/2012	non fondatezza della questione	art. 117, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118, 119 Cost. e principio di leale collaborazione
art. 35, comma 7, d.l. 1/2012	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, 118, primo comma, 119, secondo comma Cost. e principio di leale collaborazione
Sintesi		
<p>Con la presente sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente legittima la disposizione statale che intende incentivare le autonomie territoriali ad attuare i principi di liberalizzazione delle attività economiche. La disposizione impugnata prevede, infatti, un procedimento di ri-regolarizzazione delle attività economiche improntato ai principi di liberalizzazione, in cui eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi pubblici, anche di rango costituzionale, quali la salute, l'ambiente, il paesaggio, il patrimonio artistico e culturale, la sicurezza, la libertà, la dignità umana, l'utilità sociale, l'ordine pubblico, il sistema tributario e obblighi europei e internazionali e debbano essere interpretate e applicate in modo tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale. Il principio di liberalizzazione delle attività economiche, adeguatamente temperato dalle esigenze di tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti, si deve estendere all'intero sistema delle autonomie per evitare che le riforme introdotte a un determinato livello di governo siano vanificate agli altri livelli di governo. Secondo la Corte, la disposizione statale impugnata, adottata nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., non comprime, pertanto, le competenze regionali, ma presuppone che le regioni continuino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche in base ai principi indicati dal legislatore statale. La Corte non ritiene sussistere, nella norma impugnata, alcun profilo di contrasto con il diritto dell'Unione europea, in riferimento all'art. 117, comma primo e quinto Cost., né la violazione del principio di leale collaborazione, che, secondo la sua giurisprudenza, non si applica al procedimento legislativo e <i>“non opera allorché lo Stato esercita la propria competenza</i></p>		

legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza”.

L'adeguamento ai principi di razionalizzazione dell'attività economica viene considerato dalla norma impugnata tra i parametri di virtuosità, sulla base dei quali, ai sensi dell'art. 20, comma 2, d.l. 98/2011, gli enti territoriali vengono suddivisi in due classi, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, e gli enti stimati complessivamente virtuosi devono rispettare vincoli per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica meno stringenti rispetto agli enti meno virtuosi. Dal momento che è ragionevole ritenere che le politiche economiche dirette a ad alleggerire la regolazione delle attività economiche, liberandola da oneri inutili e sproporzionati, perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale, e la crescita economica è uno dei fattori che può contribuire all'aumento del gettito tributario, che, a sua volta, concorre alla riduzione del disavanzo della finanza pubblica, la Corte non ravvisa nella norma impugnata alcuna violazione dell'art. 119, né dell'art. 117, comma terzo, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica. L'introduzione, sulla base di criteri oggettivi precisati ex ante, di un regime finanziario più favorevole per le regioni che realizzano adeguate politiche di crescita economica è, dunque, considerata una misura premiale coerente con le politiche economiche che si intendono incentivare. Con la presente sentenza la Corte ha considerato legittima anche la norma statale che ha soppresso l'intesa nell'ambito del procedimento volto all'adozione dell'atto di indirizzo del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce il presupposto per il rinnovo della Convenzione tra il Ministero e l'Agenzia delle entrate, diretta a disciplinare i rapporti tra questi ultimi in ordine alle funzioni amministrative di riscossione rimesse all'Agenzia delle entrate. Come, infatti, già precisato nella giurisprudenza costituzionale, la suddetta convenzione non è in grado di produrre alcuna lesione della sfera di competenza costituzionale delle regioni, in quanto disciplina i rapporti tra il Ministero e l'Agenzia senza alcun riferimento alle competenze regionali. *“E’, infatti, in sede di Convenzione tra Regioni e Agenzia delle entrate, e non nell’ambito della formazione del cosiddetto atto di indirizzo ministeriale, che possono trovare spazio le indicazioni regionali... ed è, di nuovo, in tale sede che deve e può trovare possibilità di esprimersi la leale collaborazione tra Stato e Regioni”.* Pertanto, la soppressione dell'intesa suddetta non determina alcuna lesione delle competenze regionali in tema di coordinamento del sistema tributario di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., né viola in alcun modo il principio di leale collaborazione, nonché l'art. 118, primo comma e 119, secondo comma, Cost.. L'estraneità della disposizione impugnata agli ambiti di competenza regionale induce, poi, la Corte a dichiarare inammissibile la questione sollevata in relazione all'insussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, richiesti dall'art. 77, secondo comma Cost., per l'adozione di un decreto-legge, in quanto secondo la costante giurisprudenza costituzionale le regioni possono impugnare un decreto-legge per la pretesa violazione della suddetta norma costituzionale solo adducendo che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali.

SENTENZA N. 8

ANNO 2013

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, comma 4, e 35, comma 7, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, promossi dalle Regioni Toscana e Veneto con ricorsi notificati il 22-24 e il 23 maggio 2012, depositati in cancelleria il 29 maggio 2012 ed iscritti ai nn. 82 e 83 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 dicembre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto, 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.— Con i due ricorsi indicati in epigrafe, la Regione Toscana (reg. ric. n. 82 del 2012) e la Regione Veneto (reg. ric. n. 83 del 2012) hanno proposto in via principale varie questioni di legittimità costituzionale relative al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, tra cui alcune aventi ad oggetto l'articolo 1, comma 4, e, per quanto riguarda la sola Regione Toscana, l'art. 35, comma 7, del decreto-legge indicato così come convertito.

In particolare, in ordine all'art. 1, comma 4, la Regione Toscana lamenta la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione; mentre la Regione Veneto ritiene che siano stati violati gli artt. 3, 5, 97, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118, 119 della Costituzione, nonché l'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il principio di leale collaborazione e i principi di cui agli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Per quanto riguarda l'art. 35, comma 7, poi, la sola Regione Toscana lamenta la violazione degli artt. 77, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

2.— Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate – art. 1, comma 4, e art. 35, comma 7 – essendo riservata ad altre decisioni la valutazione delle restanti questioni, promosse con i medesimi ricorsi dalle Regioni Toscana e Veneto.

3.— Riguardo all'art. 1, comma 4, del decreto-legge impugnato, devono preliminarmente dichiararsi inammissibili le censure prospettate dalla Regione Veneto con riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114 e 119 Cost., nonché quelle che lamentano la violazione dell'art. 9, comma 2, della legge

costituzionale n. 3 del 2001, e degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e *ll*), della legge n. 42 del 2009.

3.1.— Le censure relative agli artt. 3 e 97 Cost. sono inammissibili, in quanto non sufficientemente motivate.

La Regione ricorrente si limita a lamentare la genericità e l'indeterminatezza della disposizione impugnata, omettendo di mostrare le ragioni per cui tali caratteristiche della normativa in esame determinino una lesione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, invocati a parametro di giudizio, e trascurando del tutto di indicare come l'asserita violazione di tali principi ridondi sul riparto di competenze sancito dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

3.2.— Ugualmente inammissibili sono le questioni prospettate in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost., e al principio di cui all'art. 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001. Su tali punti il ricorso risulta carente di motivazione e financo inconferente. Dette censure sono esclusivamente volte a rivendicare la posizione equiordinata di cui godrebbero le Regioni rispetto allo Stato, che renderebbe illegittima l'introduzione di qualsiasi strumento di controllo statale sulle Regioni, senza che siano addotte specifiche argomentazioni in ordine alla asserita illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. La motivazione, oltre che insufficiente, appare anche inconferente, in quanto la norma censurata non ripristina alcun controllo sugli atti legislativi o amministrativi delle Regioni, in contrasto con la legge costituzionale n. 3 del 2001, invocata a parametro del presente giudizio.

3.3.— Infine, è inammissibile, per carenza assoluta di motivazione, il ricorso della Regione Veneto nella parte in cui ritiene violati l'art. 119 Cost. e gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e *ll*), del legge n. 42 del 2009. Sul punto, il ricorso è privo di qualunque svolgimento argomentativo, limitandosi a richiamare le suddette norme, senza mostrare in quale senso esse risultino incise dalle disposizioni impugnate e senza neppure offrire ragioni a sostegno della possibilità di far valere l'evocata legge n. 42 del 2009 come parametro nei giudizi davanti a questa Corte.

4.— Nel merito, le rimanenti questioni aventi ad oggetto l'art. 1, comma 4, non sono fondate.

4.1.— Occorre, anzitutto, chiarire il significato della disposizione impugnata, alla luce del contesto normativo in cui s'inscrive.

Il contenuto del censurato art. 1, comma 4, infatti, può essere compreso solo in relazione ai commi che lo precedono, dal momento che esso prevede che le Regioni e gli altri enti territoriali si adeguino ai principi desumibili dai primi tre commi del medesimo art. 1 e, al fine di incentivare gli enti territoriali ad operare nel senso indicato dal legislatore statale, il comma 4 afferma che «il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità», alla quale si connettono conseguenze di ordine finanziario, secondo quanto previsto dall'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.

I principi contenuti nei commi 1, 2 e 3 dell'art. 1 – la cui attuazione da parte di tutti gli enti territoriali il legislatore intende incentivare con il dispositivo contenuto nel comma 4, oggetto del presente giudizio – riguardano la liberalizzazione delle attività economiche e si pongono in linea di continuità, anche attraverso richiami testuali espliciti, con l'art. 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, su cui questa Corte si è pronunciata con sentenza n. 200 del 2012.

In vista di una progressiva e ordinata liberalizzazione delle attività economiche, l'art. 1 del decreto-legge n. 1 del 2012 prevede un procedimento di ri-regolazione delle attività economiche a livello statale, da realizzarsi attraverso strumenti di delegificazione, che mira all'abrogazione delle norme che, a vario titolo e in diverso modo, prevedono limitazioni o pongono condizioni o divieti che ostacolano l'iniziativa economica o frenano l'ingresso nei mercati di nuovi operatori, fatte salve le regolamentazioni giustificate da «un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario» (art. 1, comma 1, lettera *a*), e che siano adeguate e proporzionate

alle finalità pubbliche perseguite (art. 1, comma 1, lettera *b*). Allo stesso scopo, l'art. 1, comma 2, prevede che «[l]e disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche» siano «interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale» e indica una serie d'interessi pubblici, anche di rango costituzionale, che possono giustificare limiti e controlli, vòlti, ad esempio, «ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica». Segue, all'art. 1, comma 3, la previsione che il Governo individui con regolamenti di delegificazione, 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), le attività per le quali permangono limiti, regolamentazioni e controlli e identifiichi, altresì, le disposizioni legislative e regolamentari che, invece, risultano abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti stessi.

Vista nel suo insieme, la disciplina contenuta nell'art. 1 del decreto-legge n. 1 del 2012 si colloca nel solco di un'evoluzione normativa diretta ad attuare «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» (sentenza n. 200 del 2012). Tale intervento normativo, conformemente ai principi espressi dalla giurisprudenza di questa Corte, «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» e con gli altri principi costituzionali (sentenza n. 200 del 2012).

4.2.— In questo quadro, l'art. 1, comma 4, estende all'intero sistema delle autonomie il compito di attuare i principi di liberalizzazione, come sopra delineati. Del resto, affinché l'obiettivo perseguito dal legislatore possa ottenere gli effetti sperati, in termini di snellimento degli oneri gravanti sull'esercizio dell'iniziativa economica, occorre che l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni – centrali, regionali e locali – sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie. Quest'ultimo, infatti, risponde ad una logica che esige il concorso di tutti gli enti territoriali all'attuazione dei principi di simili riforme. A titolo esemplificativo, si può rammentare che persino gli statuti di autonomia speciale prevedono che le norme fondamentali delle riforme economico-sociali costituiscono vincoli ai rispettivi legislatori regionali e provinciali, che sono tenuti ad osservarle nell'esercizio di ogni tipo di competenza ad essi attribuita. Per queste ragioni, il principio di liberalizzazione delle attività economiche – adeguatamente temperato dalle esigenze di tutela di altri beni di valore costituzionale – si rivolge tanto al governo centrale (art. 1, commi 1, 2 e 3), quanto a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni (art. 1, comma 4), perché solo con la convergenza dell'azione di tutti i soggetti pubblici esso può conseguire risultati apprezzabili.

4.3.— L'ampiezza dei principi di razionalizzazione della regolazione delle attività economiche non comporta, nel caso in esame, l'assorbimento delle competenze legislative regionali in quella spettante allo Stato nell'ambito della tutela della concorrenza, *ex* art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che pure costituisce il titolo competenziale sulla base del quale l'atto normativo statale impugnato è stato adottato. Al contrario: grazie alla tecnica normativa prescelta, i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche, essendo anzi richiesto che tutti gli enti territoriali diano attuazione ai principi dettati dal legislatore statale. Le Regioni, dunque, non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza.

4.4.— Ciò determina l'infondatezza delle censure relative all'art. 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost., dato che con la disposizione impugnata 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» (sentenza n. 200 del 2012).

4.5.— Neppure sono fondate le censure, prospettate dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, primo e quinto comma, Cost., considerato che non emerge alcun profilo di contrasto con il diritto dell'Unione europea, mentre, sotto il profilo del riparto di competenze, la disposizione impugnata si qualifica in termini di «tutela della concorrenza» (*ex plurimis*, sentenze n. 299 e n. 200 del 2012), rientrando dunque pienamente all'interno delle competenze di pertinenza esclusiva statale, *ex art.* 117, secondo comma, Cost., senza nulla togliere alle Regioni in materia di attuazione del diritto europeo.

4.6.— Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, lamentata dalla Regione Veneto, la relativa questione è parimenti infondata.

A prescindere da ogni considerazione sulla formulazione, in vero poco perspicua, della censura, occorre ribadire che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'invocato principio non trova applicazione in riferimento al procedimento legislativo ed, inoltre, «esso non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di “tutela della concorrenza”» (così la sentenza n. 299 del 2012 e similmente le sentenze n. 234 del 2012, n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

5.— Il principale elemento di novità della disposizione impugnata, rispetto all'evoluzione normativa sopra richiamata (punto 4.1.), è costituito dal raccordo tra attuazione dei principi di razionalizzazione delle attività economiche e implicazioni di natura finanziaria a carico delle autonomie territoriali. Proprio in ordine a tale correlazione è stato formulato il più nutrito gruppo di censure, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e 119 Cost., rispettivamente in materia di coordinamento della finanza pubblica e autonomia finanziaria regionale.

5.1.— Le questioni non sono fondate.

L'art. 1, comma 4, censurato, prevede che la Presidenza del Consiglio comunichi al Ministero dell'economia «gli enti che hanno proceduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo», volte all'attuazione del principio di liberalizzazione. Tale adeguamento viene considerato tra i parametri di “virtuosità”, sulla base dei quali, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 2011, gli enti territoriali vengono suddivisi in due classi, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno. Gli enti stimati complessivamente virtuosi sono chiamati a rispettare vincoli di finanza pubblica meno stringenti rispetto agli enti meno virtuosi, come ad esempio quelli relativi al contenimento delle spese correnti, ai sensi dell'art. 77-ter, comma 3, 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, nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Al contrario, gli enti collocati nella classe meno virtuosa subiscono una riduzione dei trasferimenti e concorrono alla realizzazione di obiettivi di finanza pubblica maggiormente onerosi, ai sensi dell'art. 14, commi 1 e 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 giugno 2010, n. 122.

La valutazione della “virtuosità” degli enti si basa su un complesso di parametri assai articolato (*ex art.* 20, comma 2, lettere da *a* a *l*, e comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 98 del 2011), tra i quali la disposizione impugnata introduce anche l'adeguamento ai principi della razionalizzazione della regolazione economica, quale elemento aggiuntivo rispetto agli altri fattori già previsti dal legislatore.

5.2.— Non è difficile cogliere la *ratio* del legame tracciato dal legislatore fra le politiche economiche di liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, e le implicazioni finanziarie delle stesse. Secondo l'impostazione di fondo della normativa – ispirata a quelle evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione fra liberalizzazioni e

crescita economica, su cui poggiano anche molti interventi delle istituzioni europee – è ragionevole ritenere che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione, liberandola dagli oneri inutili e sproporzionati, perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale. Questa relazione tra liberalizzazione e crescita economica appare ulteriormente rilevante in quanto, da un lato, la crescita economica è uno dei fattori che può contribuire all'aumento del gettito tributario, che, a sua volta, concorre alla riduzione del disavanzo della finanza pubblica; dall'altro, non si può trascurare il fatto che il Patto europeo di stabilità e crescita – che è alla base del Patto di stabilità interno – esige il rispetto di alcuni indici che mettono in relazione il prodotto interno lordo, solitamente preso a riferimento quale misura della crescita economica di un Paese, con il debito delle amministrazioni pubbliche e con il *deficit* pubblico. Il rispetto di tali indici può essere raggiunto, sia attraverso la crescita del prodotto interno lordo, sia attraverso il contenimento e la riduzione del debito delle amministrazioni pubbliche e del *deficit* pubblico. In questa prospettiva, è ragionevole che la norma impugnata consenta di valutare l'adeguamento di ciascun ente territoriale ai principi della razionalizzazione della regolazione, anche al fine di stabilire le modalità con cui questo debba partecipare al risanamento della finanza pubblica. L'attuazione di politiche economiche locali e regionali volte alla liberalizzazione ordinata e ragionevole e allo sviluppo dei mercati, infatti, produce dei riflessi sul piano nazionale, sia quanto alla crescita, sia quanto alle entrate tributarie, sia, infine, quanto al rispetto delle condizioni dettate dal Patto europeo di stabilità e crescita.

5.3.— Complessivamente, dunque, non è irragionevole che il legislatore abbia previsto un trattamento differenziato fra enti che decidono di perseguire un maggiore sviluppo economico attraverso politiche di ri-regolazione dei mercati ed enti che, al contrario, non lo fanno, purché, naturalmente, lo Stato operi tale valutazione attraverso strumenti dotati di un certo grado di oggettività e comparabilità, che precisino *ex ante* i criteri per apprezzare il grado di adeguamento raggiunto da ciascun ente nell'ambito del processo complessivo di razionalizzazione della regolazione, all'interno dei diversi mercati singolarmente individuati.

Introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni che sviluppano adeguate politiche di crescita economica costituisce, dunque, una misura premiale non incoerente rispetto alle politiche economiche che si intendono, in tal modo, incentivare.

Non sussiste pertanto alcuna violazione sotto l'invocato profilo dell'art. 119 Cost., né dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

6.— La Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 7, del d.l. n. 1 del 2012 convertito, con modificazioni, nella legge n. 27 del 2012 – che ha soppresso l'intesa introdotta con l'art. 10, comma 1, del 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), nell'ambito del procedimento volto all'adozione dell'atto di indirizzo di cui all'art. 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze – per violazione degli artt. 77, secondo comma, 117, terzo comma (in materia di coordinamento del sistema tributario), 118, primo comma, e 119, secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

6.1.— In riferimento alle censure mosse nei confronti dell'art. 35, comma 7, è necessario, in primo luogo, indagare il significato sia del cosiddetto “atto di indirizzo” del Ministro dell'economia e delle finanze, che costituisce il presupposto per il rinnovo della Convenzione tra il Ministero e l'Agenzia delle entrate, prevista dall'art. 59 del d.lgs. n. 300 del 1999, sia di tale Convenzione.

Quest'ultima, in particolare, disciplina i rapporti tra Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzia delle entrate, in relazione alle funzioni amministrative di riscossione alla stessa rimesse. In merito alla suddetta Convenzione, la Corte costituzionale ha già avuto modo di precisare che: «la citata Convenzione [...] non è idonea a produrre lesione della sfera di competenza costituzionale della ricorrente [Regione Siciliana], in quanto essa disciplina i rapporti tra il Ministero e l'Agenzia, senza alcun riferimento alle competenze regionali, né contiene alcun profilo che in qualche modo

possa dar luogo ad una compressione dei poteri regionali in materia di riscossione dei tributi» (sentenza n. 288 del 2004). Di conseguenza, come pure precisato nella predetta sentenza, la possibilità di pervenire a una intesa tra Regione e Agenzia delle entrate per la riscossione dei tributi di spettanza regionale non risulta in alcun modo pregiudicata dalla Convenzione stipulata a livello centrale, per ambiti diversi ed estranei alle competenze regionali, tra Ministero e Agenzia.

Il d.lgs. n. 68 del 2011 segue proprio questa impostazione, prevedendo specifiche Convenzioni tra Regioni e Agenzia delle entrate, distinte da quella tra Ministero e Agenzia. Infatti, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011 «le Regioni possono definire con specifico atto convenzionale, sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, le modalità gestionali e operative dei tributi regionali, nonché di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione», nel rispetto della autonomia organizzativa delle stesse e nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione. La disposizione prosegue, specificando che «[l]'atto convenzionale, sottoscritto a livello nazionale, riguarda altresì la compartecipazione al gettito dei tributi erariali». E ancora, l'art. 10, comma 4, del medesimo decreto legislativo specifica che le modalità di gestione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, nonché il relativo rimborso spese, sono disciplinate sulla base di convenzioni da definire tra l'Agenzia delle entrate e le Regioni.

6.2.— Stante l'estraneità della disposizione impugnata agli ambiti di competenza regionale, la questione sollevata relativamente alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., è inammissibile.

Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha ritenuto, infatti, ammissibili le questioni di legittimità costituzionale proposte da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, solo quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni sul riparto di competenze tra Stato e Regioni e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese indirettamente dalla violazione di parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V, nonché le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012, n. 128 del 2011, n. 326 del 2010, n. 116 del 2006, n. 280 del 2004). In particolare, con riferimento all'art. 77 Cost., questa Corte ha ribadito *in parte qua* la giurisprudenza sopra ricordata, riconoscendo che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali (*ex plurimis*, sentenza n. 6 del 2004). Tale circostanza non ricorre nel caso di specie, in quanto, come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, non si vede come l'asserita mancanza di ragioni di straordinaria necessità e urgenza, richieste dall'art. 77 Cost., si ripercuota sul riparto delle competenze legislative.

6.3.— Nel merito, alla luce del quadro normativo poco sopra illustrato, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, 119, secondo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione non sono fondate.

È, infatti, in sede di Convenzione tra Regioni e Agenzia delle entrate, e non nell'ambito della formazione del cosiddetto atto di indirizzo ministeriale, che possono trovare spazio le indicazioni regionali – spazio di cui la ricorrente ritiene essere stata privata con l'eliminazione dell'intesa ad opera della disposizione impugnata – ed è, di nuovo, in tale sede che deve e può trovare possibilità di esprimersi la leale collaborazione tra Stato e Regioni, come previsto, del resto, dai commi 5, 6, e 7 dell'art. 10 del d.lgs. n. 68 del 2011, secondo cui «Al fine di assicurare a livello territoriale il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui al comma 1, la convenzione di cui al comma 2 può prevedere la possibilità per le regioni di definire, di concerto con la Direzione dell'Agenzia delle entrate, le direttive generali sui criteri della gestione e sull'impiego delle risorse disponibili. Previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono definite le modalità attuative delle disposizioni di cui al comma 5. Per la gestione dei tributi il cui gettito sia ripartito tra gli enti di diverso livello di governo la convenzione di cui al comma 2 prevede l'istituzione presso ciascuna sede regionale dell'Agenzia delle Entrate di

un Comitato regionale di indirizzo, di cui stabilisce la composizione con rappresentanti designati dal direttore dell’Agenzia delle entrate, dalla regione e dagli enti locali. La citata gestione dei tributi è svolta sulla base di linee guida concordate nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni, con l’Agenzia delle entrate».

Alla luce di detto contesto normativo, la soppressione dell’intesa – che non era prevista nell’originaria formulazione dell’art. 59 del d.lgs. n. 300 del 1999, ma è stata introdotta con l’art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, e subito eliminata con l’art. 35, comma 7, del decreto-legge n. 1 del 2012, in questa sede impugnato – non determina alcuna lesione delle competenze regionali in tema di coordinamento del sistema tributario di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., né viola in alcun modo il principio di leale collaborazione. Per le medesime ragioni non sono neppure fondate le censure basate sulla violazione dell’art. 118, primo comma, Cost., e dell’art. 119, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale riguardanti le altre disposizioni contenute nel decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27,

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 4, del decreto-legge n. 1 del 2012, come convertito nella legge n. 27 del 2012, promosse dalla Regione Veneto con riferimento agli articoli 3, 5, 97, 114 e 119 della Costituzione; 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 35, comma 7, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 27 del 2012, promossa, in riferimento all’articolo 77, secondo comma, della Costituzione dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 4, del decreto-legge n. 1 del 2012, come convertito nella legge n. 27 del 2012, promosse dalla Regione Toscana e dalla Regione Veneto, con riferimento agli articoli 117, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118, 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 35, comma 7, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 27 del 2012, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma, 119, secondo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2013.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Sentenza del 23 gennaio 2013, n. 9

Tipo di giudizio	Conflitto di attribuzione	
Ricorrente	Regione autonoma Sardegna	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materie	Caccia e pesca Rapporti internazionali e con l'Unione europea Tutela dell'ambiente	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012), pubblicato nella <i>Gazzetta ufficiale</i> del 21 maggio 2012, n. 117,	<i>Dichiara</i> spettare allo Stato determinare con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012), la ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012.	<ul style="list-style-type: none"> - articoli 3, primo comma, lettera i), e 6 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) in relazione agli artt. 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1965, n. 1627 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di pesca e saline sul demanio marittimo e nel mare territoriale) e agli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, del decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 70 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura); - artt. 3, 5, 9, 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 119 (<i>recte</i> 118) della Costituzione, del principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni; - art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4, comma 2, del regolamento (CE) 6 aprile 2009, n. 302/2009 (Regolamento del Consiglio concernente un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo che modifica il regolamento (CE) n. 43/2009 e che abroga il regolamento (CE) n. 1559/2007), al regolamento (CE) 17 gennaio 2012, n. 44/2012 (Regolamento del Consiglio che stabilisce, per il 2012, le possibilità di pesca concesse nelle acque UE e, per le navi UE, in determinate acque non appartenenti all'UE, per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici che sono oggetto di negoziati o accordi

		<p>internazionali), alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, adottata a Rio de Janeiro nella Conferenza tenutasi tra il 2 e il 14 maggio 1966 e ratificata in Italia con la legge 4 giugno 1997, n. 169 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, con Atto finale ed annessi, adottata dalla Conferenza dei Plenipotenziari di Rio de Janeiro tenutasi dal 2 al 14 maggio 1966 e al Protocollo con Atto finale fatto a Parigi il 9-10 luglio 1984 nonché all'Atto finale ed al Protocollo con Regolamenti interno e finanziario fatti a Madrid il 4-5 giugno 1992, e loro esecuzione);</p> <p>- della raccomandazione 10-04 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (ICCAT).</p>
--	--	--

Sintesi

La Regione autonoma Sardegna ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che la Corte costituzionale dichiarasse che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, l'emanazione del decreto 3 aprile 2012 sulla ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012.

Il decreto ministeriale, infatti, in esecuzione di una serie di provvedimenti comunitari, ma anche di decisioni e piani adottati da organi istituiti in sede di trattati internazionali finalizzati alla tutela del tonno rosso (nella specie, dalla Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi, ICCAT, istituita dalla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, adottata a Rio de Janeiro nel 1966 e ratificata in Italia con la legge n. 169 del 1997) aveva stabilito le modalità attuative di decisioni adottate a livello sovranazionale, finalizzate alla tutela dell'ecosistema; secondo la Regione autonoma Sardegna, l'atto impugnato avrebbe violato una serie di norme e principi costituzionali nonché comunitari.

La Corte ha ritenuto opportuno suddividere le questioni in due gruppi: un primo gruppo si fonda sul convincimento, erroneo, che nella materia oggetto di conflitto la Regione sarda sia titolare di una potestà legislativa primaria e delle relative funzioni amministrative; il secondo gruppo di censure, invece, si caratterizza da rilievi che imputano allo Stato la violazione di regole internazionali e comunitarie circa la pesca del tonno rosso.

La Corte ha dichiarato il ricorso non fondato, affermando che la materia della conservazione delle risorse ittiche esuli totalmente dalla competenza legislativa ed amministrativa della Regione Sardegna rientrando, invece, nella potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, benché la Regione autonoma Sardegna abbia una competenza primaria in materia di pesca.

Circa, invece, le asserite violazioni delle regole internazionali e comunitarie da parte dello Stato, la Corte ha innanzitutto ricostruito il quadro normativo internazionale, che si fonda sulla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi nell'Atlantico, adottata tra il 2 e il 14 maggio 1966, i

cui obiettivi sono realizzati tramite una Commissione appositamente costituita (ICCAT), che adotta tra l'altro raccomandazioni vincolanti per le parti contraenti.

In ambito comunitario, la Corte, nel richiamare le norme del TFUE (art. 3, lett. d), e art. 4, par. 2, lett. d)) in base alle quali l'Unione ha competenza esclusiva in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca e la competenza concorrente con gli Stati membri nel settore della pesca, ha inoltre rilevato che nella sentenza della Corte di Giustizia 25 ottobre 2001, in causa C-120/99, Italia c. Consiglio, è stato affermato che l'Unione, con l'adesione alla Convenzione istitutiva dell'ICCAT, "si è surrogata ai diritti ed obblighi degli Stati membri che erano già parte di questa Convenzione.". L'Unione europea è pertanto pienamente legittimata a discutere i negoziati all'interno dell'ICCAT, relativamente alle quote totali di pesca del tonno rosso anche prima dell'adesione della Ue alla Convenzione.

A seguito dell'adozione da parte dell'ICCAT del piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso e una volta definito dalle parti contraenti il totale ammissibile delle catture (TAC), con regolamento (UE) n. 44/2012 è stato ripartito, tra i singoli Stati membri, il TAC del tonno rosso assegnato all'Unione europea per il 2012 e con il decreto impugnato sono state impartite le istruzioni per le modalità attuative a livello amministrativo delle prescrizioni pattuite in sede sovranazionale. La Corte ha affermato in conclusione che *"le modalità attuative a livello nazionale sono di natura meramente amministrativa e la discrezionalità dei relativi provvedimenti incontra limiti soltanto nelle specifiche prescrizioni contenute nella disciplina sovranazionale. Nessuna delle censure della Regione ricorrente è posta con riferimento alle richiamate prescrizioni ed alla ridondanza sulle attribuzioni della Regione stessa"*.

Con l'occasione la Corte ha anche ribadito che quando, per il carattere trasversale della materia, si verificano sovrapposizioni di competenze, la preminenza deve essere riservata alla normativa statale mentre circa la titolarità della funzione amministrativa esercitata attraverso il decreto, è necessario rilevare come in ogni caso debba escludersi che esso rivesta natura regolamentare, limitandosi ad individuare, con precetti di estremo dettaglio, il riparto tra gli operatori autorizzati delle quote spettanti all'Italia, secondo le tipologie di pesca consentite.

SENTENZA N. 9

ANNO 2013

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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012), promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato l'11 giugno 2012, depositato in cancelleria il 18 giugno 2012 ed iscritto al n. 7 del registro conflitti tra enti 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 dicembre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. — Con ricorso notificato l'11 giugno 2012 e depositato il 18 giugno 2012 la Regione autonoma Sardegna ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri. In particolare, la ricorrente chiede che la Corte costituzionale dichiari che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, emanare il decreto del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012).

Secondo la Regione autonoma Sardegna, l'atto impugnato violerebbe gli articoli 3, primo comma, lettera *i*), e 6 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); gli artt. 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1965, n. 1627 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di pesca e saline sul demanio marittimo e nel mare territoriale); gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, del decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 70 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura); gli artt. 3, 5, 9, 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 119 (*recte* 118) della Costituzione, il principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4, comma 2, del regolamento 6 aprile 2009 (CE) n. 302/2009 (Regolamento del Consiglio del concernente un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo che modifica il regolamento n. 43/2009 e che abroga il regolamento (CE) n. 1559/2007), al regolamento (CE) 17 gennaio 2012, n. 44/2012 (Regolamento del Consiglio che stabilisce, per il 2012, le possibilità di pesca concesse nelle acque UE e, per le navi UE, in determinate acque non appartenenti all'UE, per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici che sono oggetto di negoziati o accordi internazionali), alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, adottata a Rio de Janeiro nella Conferenza tenutasi tra il 2 e il 14 maggio 1966 e ratificata in Italia con la legge 4 giugno 1997, n. 169 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, con Atto finale ed annessi, adottata dalla Conferenza dei Plenipotenziari di Rio de Janeiro tenutasi dal 2 al 14 maggio 1966 e al Protocollo con Atto finale fatto a Parigi il 9-10 luglio 1984 nonché all'Atto finale ed al Protocollo con Regolamenti interno e finanziario fatti a Madrid il 4-5 giugno 1992, e loro esecuzione), alla raccomandazione 10-04 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (ICCAT).

Per gli esposti motivi la ricorrente chiede l'annullamento del menzionato decreto e la sospensione, in via cautelare, dello stesso.

1.1. — I termini essenziali del conflitto possono essere sintetizzati nei punti seguenti.

1.1.1. — Innanzitutto, il decreto sarebbe illegittimo, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera *i*), della legge costituzionale n. 3 del 1948 ed all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., perché, nel

determinare la quota individuale di pescato assentito a ciascuna delle tonnare fisse della Sardegna e alle imbarcazioni sarde che utilizzano il c.d. sistema di pesca a “Palangaro (LL)”, lo Stato avrebbe violato la competenza esclusiva della Regione autonoma Sardegna in materia di pesca.

1.1.2. — Inoltre, esso sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, con l’art. 1 del d.P.R. n. 1627 del 1965 e con gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, del d.lgs. n. 70 del 2004, perché usurperebbe le funzioni amministrative spettanti alla Regione autonoma Sardegna in materia di pesca.

1.2. — In via subordinata sono stati poi richiamati i seguenti ulteriori profili di censura.

1.2.1. — Il decreto impugnato sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, con gli artt. 117 e 119 (*recte* 118) Cost. e con il principio di leale collaborazione poiché, a fronte dell’attrazione in sussidiarietà dell’esercizio di funzioni amministrative di titolarità della Regione autonoma Sardegna, esso sarebbe stato adottato senza aver previamente raggiunto l’intesa con la Regione medesima.

1.2.2. — Gli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, gli artt. 3, 117 e 119 (*recte* 118) Cost. ed il principio di leale collaborazione, nonché il d.P.R. n. 1627 del 1965 ed il d.lgs. n. 70 del 2004 sarebbero stati violati sotto il profilo dell’attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative statutariamente spettanti alla Regione autonoma Sardegna in assenza di motivazione con riguardo alle ragioni che impedirebbero alla stessa di provvedere in materia.

1.2.3. — Il decreto sarebbe inoltre in contrasto con gli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, con l’art. 117, sesto comma, Cost. e col principio di leale collaborazione, in ragione del fatto che non conterrebbe solo misure di natura provvedimentoale, bensì anche disposizioni generali di carattere regolamentare in materie che esulano dalla potestà legislativa esclusiva statale. Ciò senza aver promosso e raggiunto alcuna intesa con la Regione autonoma Sardegna.

1.2.4. — Vi sarebbe poi violazione degli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, del d.P.R. n. 1627 del 1965, del d.lgs. n. 70 del 2004, degli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, Cost., in relazione all’art. 4, comma 2, del regolamento (CE) n. 302/2009, poiché il decreto impugnato sarebbe privo di ogni motivazione circa l’indicazione dei criteri utilizzati per la definizione della quota assentita nella determinazione dei contingenti tra i vari sistemi di pesca, diversamente da quanto richiesto dalla normativa comunitaria.

1.2.5. — Il decreto non sarebbe neppure conforme agli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, in relazione al d.P.R. n. 1627 del 1965, al d.lgs. n. 70 del 2004 ed al principio di leale collaborazione ricavabile dal combinato degli artt. 3, 5, 117 e 119 (*recte* 118), anche in relazione al regolamento (CE) n. 44/2012. Riservando al sistema di pesca a tonnara fissa solamente 120 tonnellate, il decreto violerebbe il principio di sostenibilità socioeconomica della pesca al tonno rosso ed il principio di parità di trattamento dei settori della pesca.

1.2.6. — Infine, vi sarebbe contrasto con gli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, in relazione al d.P.R. n. 1627 del 1965, al d.lgs. n. 70 del 2004 e con il principio di leale collaborazione ricavabile dal combinato degli artt. 3, 5, 9, 117 e 119 (*recte* 118) Cost., in relazione al regolamento (CE) n. 302/2009, alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell’Atlantico, ratificata con legge n. 169 del 1997 ed alla raccomandazione n. 10-04 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi. Il decreto impugnato, nell’assegnare una quota estremamente esigua del totale ammissibile di cattura nazionale, non avrebbe tenuto in debito conto il principio di *favor* della regolamentazione internazionale e comunitaria per l’utilizzo di tale sistema di pesca, che sarebbe meno invasivo per l’ambiente.

1.3. — Nel corso della udienza la difesa della Regione ha richiamato la “posizione” del Parlamento europeo P7_TC1-COD(2011)0144 definita in prima lettura il 23 maggio 2012 in vista dell’adozione del nuovo regolamento dell’Unione europea, che dovrebbe modificare il regolamento (CE) n. 302/2009, attraverso un nuovo piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell’Atlantico orientale e nel Mediterraneo. L’art. 1 di detto documento dispone la modifica dell’art. 7 del regolamento oggi vigente nel modo seguente: «il paragrafo 2 è sostituito dal seguente “la pesca del tonno rosso con reti a circuizione è vietata nell’Atlantico orientale e nel Mediterraneo nel periodo

dal 15 giugno al 15 maggio”». La disposizione *in itinere* confermerebbe il principio di disfavore nei confronti del sistema di pesca privilegiato dall’impugnato decreto.

2. — Costitutosi in giudizio lo Stato ha eccepito in via preliminare l’inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse. Poiché la Regione autonoma Sardegna lamenta l’insufficienza della quota concessa ai sistemi di pesca delle tonnare sarde in relazione al sovradimensionamento di quella “a circuizione” e chiede un riequilibrio attraverso la riduzione della quota afferente al sistema ritenuto ingiustamente privilegiato, l’intervenuta conclusione, fin dal 15 giugno dell’anno in corso (secondo quanto previsto dall’impugnato decreto), della pesca a circuizione farebbe mancare l’interesse alla decisione in ragione dell’impossibilità a realizzare il *petitum* del ricorso.

Nel merito, la difesa erariale sostiene l’infondatezza di tutte le censure, premettendo in via generale che nel caso di specie la materia interessata sarebbe la tutela dell’ecosistema, la quale appartiene alla competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Quanto alla pretesa violazione dell’art. 3 dello statuto e dell’art. 117 Cost., il resistente sottolinea come la normativa comunitaria di settore ponga in capo allo Stato membro la responsabilità per l’attuazione delle norme della politica della pesca. Spetterebbe dunque allo Stato, al fine di non incorrere nelle sanzioni comunitarie, assicurare l’attuazione ed il controllo centralizzato delle funzioni relative al piano pesca.

Quanto alla pretesa violazione degli artt. 3 e 6 dello statuto nonché delle norme di attuazione, il Presidente del Consiglio afferma che l’amministrazione statale non si sarebbe ingerita nell’attività amministrativa riservata alla controparte e neppure avrebbe sostituito la Regione nel procedimento relativo alla concessione di uno specchio acqueo per il posizionamento di tonnara fissa.

Per quel che riguarda l’asserita violazione degli artt. 3 e 6 dello statuto, degli artt. 117 e 119 (*recte* 118) Cost. e del principio di leale collaborazione, il resistente ritiene di non aver esercitato in via sussidiaria un potere di competenza regionale o comunque condizionato all’intesa Stato-Regione, ma di aver agito nell’esercizio delle proprie competenze. Inoltre, sebbene non sia stata seguita una procedura d’intesa, in quanto non prevista dalla vigente normativa, nondimeno vi sarebbe stato un atteggiamento di dialogo tra lo Stato e la Regione, culminato in un incremento della quota assegnata alle tonnare, conformemente a quanto richiesto dalla Regione autonoma Sardegna ed in modo compatibile con la disponibilità complessiva della risorsa.

Quanto alla presunta violazione del principio di leale collaborazione anche con riferimento al regolamento (CE) n. 44/2012, degli artt. 3 e 6 dello statuto e degli artt. 5, 117 e 119 (*recte* 118) Cost., secondo lo Stato la contestazione nel merito delle quote assegnate non potrebbe comunque essere oggetto di un conflitto di attribuzione, per violazione del principio di sostenibilità economica e di parità di trattamento. Peraltro, le premesse del decreto impugnato darebbero contezza dell’*iter* istruttorio e motivazionale, dei presupposti normativi comunitari e nazionali, dei criteri per l’individuazione delle unità interessate alla campagna di pesca 2012, del parere dell’organo consultivo centrale competente per le materie attinenti alla tutela delle risorse ittiche, nonché degli elementi forniti dalla stessa Regione autonoma Sardegna.

3. — Preliminarmente, va disattesa l’eccezione formulata dallo Stato in ordine alla pretesa cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse ed alla conseguente inammissibilità del conflitto. Secondo il resistente, la conclusione della campagna di pesca a circuizione, avvenuta il 15 giugno 2012, farebbe venir meno qualsiasi interesse alla decisione, che non potrebbe in ogni caso mutare lo stato delle cose consolidatosi a tale data. L’oggetto della doglianza consisterebbe infatti nella contestazione della quota di pesca del tonno rosso assegnata al sistema a circuizione, ritenuta eccessiva rispetto a quella attribuita al sistema utilizzato dalle tonnare.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare l’irrelevanza delle sopravvenienze di fatto, come l’esaurimento degli effetti dell’atto impugnato, ai fini del persistere dell’interesse alla decisione dei conflitti di attribuzione (sentenze n. 222 del 2006, n. 287 del 2005, n. 263 del 2005 e n. 289 del 1993). In particolare, nei conflitti di attribuzione sussiste comunque – anche dopo l’esaurimento degli effetti dell’atto impugnato – un interesse all’accertamento, il quale trae origine dall’esigenza di

porre fine – secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni.

Infatti, ancorché la data di scadenza prevista dal decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 sia trascorsa relativamente al sistema di pesca di cui la ricorrente richiede il contenimento per favorire l'espansione dei sistemi utilizzati dalle tonnare sarde, nell'ambito del presente conflitto l'interesse della Regione alla pronuncia di questa Corte permane al fine del riconoscimento della titolarità del potere concretamente esercitato dallo Stato nel caso di specie, di cui la Regione stessa contesta la spettanza in nome del vigente riparto delle competenze previsto in Costituzione (*ex multis* sentenza n. 289 del 1993).

4. — Ancora in via preliminare va osservato che, sia nel ricorso introduttivo della ricorrente che nella memoria di costituzione del Presidente del Consiglio, la violazione delle competenze amministrative spettanti alla Regione autonoma Sardegna viene invocata con riferimento all'art. 119 Cost. piuttosto che all'art. 118 Cost., malgrado le argomentazioni evidenzino in modo non equivoco che la censura attiene alla lesione delle attribuzioni amministrative.

Sul punto questa Corte ha già avuto modo di osservare che l'inesatta indicazione del parametro costituzionale non preclude l'esame della questione quando i termini della stessa – come nel caso di specie – risultino sufficientemente chiari nel percorso logico argomentativo che conduce al precetto costituzionale (ordinanze n. 211 del 2004, n. 5 del 1998 e n. 476 del 1996). Il ricorso è pertanto ammissibile anche in riferimento al parametro costituzionale inesattamente richiamato.

5. — Nel merito, il ricorso non è fondato.

Ai fini della presente decisione è opportuno dividere le questioni in due gruppi in relazione agli argomenti che ne costituiscono i presupposti: il primo si basa sul convincimento che nella materia oggetto di conflitto la Regione autonoma Sardegna sia titolare di potestà legislativa primaria e di correlate funzioni amministrative; il secondo è caratterizzato da censure che imputano allo Stato la violazione di regole internazionali e comunitarie afferenti alla pesca del tonno rosso.

6. — Il primo gruppo di questioni si fonda sull'assunto che il decreto impugnato abbia invaso la competenza legislativa primaria e quella amministrativa della Regione autonoma Sardegna e, in subordine, che abbia attratto in sussidiarietà le funzioni amministrative in suddetta materia senza il necessario rispetto del principio di leale collaborazione secondo le condizioni indicate dalla costante giurisprudenza di questa Corte.

Entrambi gli argomenti sono privi di fondamento perché, nel caso di specie, lo Stato ha esercitato funzioni amministrative di natura non regolamentare nella materia della tutela dell'ecosistema, di cui è titolare in via esclusiva. Ancorché la Regione autonoma Sardegna sia titolare della competenza primaria nella materia della pesca e, conseguentemente, della relativa funzione amministrativa (che le appartengono in ragione delle norme statutarie di rango costituzionale evocate nel ricorso), l'oggetto del decreto impugnato riguarda la materia ambiente ed ecosistema, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Detta competenza – come è stato più volte precisato da questa Corte – si riferisce all'ambiente ed all'ecosistema in termini generali ed onnicomprensivi. Data l'ampiezza e la complessità delle tematiche coinvolte, i principi e le regole elaborati dallo Stato *in subiecta materia* coinvolgono interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost. Quando il carattere trasversale della normativa in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 378 del 2007) che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella spettante alle Regioni o alle Province autonome, nelle materie di propria competenza trasversalmente intercettate. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva dell'ambiente e dell'ecosistema inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, dunque, la competenza derivante da altre materie attribuite alla Regione diventa necessariamente recessiva,

non potendo in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenze n. 278 del 2012 e n. 378 del 2007). Nel caso in esame, infine, i profili che incidono sulla disciplina della pesca appaiono strumentali all'obiettivo perseguito, consistente proprio nella salvaguardia dell'ecosistema, come emerge da quanto si richiama più specificamente nel successivo paragrafo a proposito della normativa internazionale e comunitaria, in relazione alla quale il decreto si pone in rapporto di attuazione.

Quanto alla titolarità della funzione amministrativa in concreto esercitata attraverso il decreto, occorre preliminarmente rilevare come in ogni caso debba escludersi che esso rivesta natura regolamentare, limitandosi ad individuare, con precetti di estremo dettaglio, il riparto tra gli operatori autorizzati delle quote spettanti all'Italia, secondo le tipologie di pesca consentite. Tanto premesso, occorre rilevare che nel caso in esame lo Stato si è limitato ad adottare un atto esecutivo di prescrizioni, provenienti da una convenzione internazionale e da atti normativi comunitari meglio specificati nel successivo considerato n. 7. Dette prescrizioni sono finalizzate alla tutela dell'ecosistema in un ambito internazionale, al quale lo Stato italiano partecipa per la parte relativa al suo territorio.

In tale contesto, nessuna specifica disposizione attribuisce la titolarità di funzioni amministrative alla Regione autonoma Sardegna. Ciò appare del tutto coerente col rilievo nazionale dell'impugnato decreto e con la diretta responsabilità che lo Stato italiano assume nella corretta esecuzione delle prescrizioni di cui è destinatario in relazione ad uno spazio marino e ad operatori ittici considerati nel loro complesso e, in quanto tali, non suscettibili di una disciplina articolata e differenziata su base regionale.

Dunque, non esistendo alcuna norma attributiva di funzione amministrativa alla Regione autonoma Sardegna nel settore in esame e considerata la ristretta tempistica consentita dal piano determinato in ambito internazionale e comunitario, assolutamente incompatibile con la formalizzazione di una procedura d'intesa, peraltro non prevista da alcuna specifica disposizione, l'adozione dell'impugnato decreto da parte dello Stato appare conforme all'assetto delle proprie attribuzioni.

6.1. — Le conclusioni raggiunte nel precedente paragrafo consentono di rilevare l'infondatezza delle questioni proposte dalla Regione in riferimento all'art. 3, comma 1, lettera *i*), della legge costituzionale n. 3 del 1948 ed all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., con riguardo alla pretesa violazione della competenza esclusiva della Regione autonoma Sardegna in materia di pesca, che sarebbe avvenuta attraverso il riparto delle quote riguardanti le tonnare sarde ed i sistemi di pesca concorrenti; in riferimento agli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, all'art. 1 del d.P.R. n. 1627 del 1965 ed all'art. 1, comma 1, e 2, comma 2, del d.lgs. n. 70 del 2004, per la pretesa usurpazione delle funzioni amministrative spettanti alla Regione autonoma Sardegna in materia di pesca; in riferimento agli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, agli artt. 117 e 119 (*recte* 118) Cost. ed al principio di leale collaborazione, per la pretesa attrazione in sussidiarietà senza previa intesa delle funzioni amministrative della Regione in materia di pesca; in riferimento agli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, agli artt. 3, 117 e 119 (*recte* 118) Cost., al principio di leale collaborazione, al d.P.R. n. 1627 del 1965 ed al d.lgs. n. 70 del 2004, per la dedotta assenza di motivazione in ordine alle ragioni dell'attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa in materia di pesca; in riferimento agli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, all'art. 117, sesto comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione, per l'eccepita natura regolamentare di alcune prescrizioni del decreto.

7. — Ai fini dell'esame del gruppo di censure fondate sulla pretesa violazione di regole internazionali e comunitarie afferenti alla pesca del tonno rosso, è opportuno ricostruire sinteticamente il quadro normativo che disciplina la materia.

La Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico è stata adottata a Rio de Janeiro nella Conferenza tenutasi tra il 2 e il 14 maggio 1966. L'Italia vi ha preso parte, procedendo alla sua ratifica con la legge n. 169 del 1997. La Convenzione comprende tutte le acque dell'Oceano Atlantico e dei mari adiacenti (art. 1), ivi compresa la zona interessata al presente conflitto. La realizzazione degli obiettivi in essa previsti è affidata ad una Commissione

appositamente costituita, denominata Commissione internazionale per la conservazione dei tonnid (ICCAT). Questa istituzione formula, tra l'altro, raccomandazioni intese a mantenere le popolazioni di tonnid e di specie affini che possono essere pescate nella zona della Convenzione a livelli che consentano le catture massime sostenibili per scopi alimentari ed altri fini. La raccomandazione adottata dalla Commissione entra in vigore decorsi sei mesi dalla sua notifica alle parti contraenti ed è vincolante per le parti medesime, che si impegnano ad adottare tutte le misure necessarie a garantire l'applicazione della Convenzione ed a trasmettere alla Commissione ogni due anni – ovvero, ogniqualvolta la stessa ne faccia richiesta – un resoconto di queste misure (art. IX della Convenzione).

In ambito comunitario l'Unione, ai sensi dell'art. 3, lettera *d*), TFUE, ha competenza esclusiva in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca, mentre l'art. 4, paragrafo 2, lettera *d*), TFUE attribuisce alla stessa la competenza concorrente con quella degli Stati membri nel settore della pesca, ad esclusione della conservazione delle risorse biologiche del mare. Il combinato di tali disposizioni evidenzia che la conservazione delle risorse ittiche involge interessi ulteriori e sovraordinati a quelli inerenti all'attività di pesca genericamente considerata. Detti interessi vengono curati attraverso una normativa uniforme, assicurata dal riconoscimento di una competenza esclusiva e dalla conseguente adozione di regolamenti.

In questo contesto normativo è stata assunta la decisione del Consiglio n. 238/86 del 9 giugno 1986, relativa all'adesione della Comunità alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnid dell'Atlantico, emendata dal protocollo allegato all'atto finale della conferenza dei plenipotenziari degli Stati aderenti alla convenzione firmato a Parigi il 10 luglio 1984. La Corte di giustizia con la sentenza del 25 ottobre 2001, in causa C-120/99, Italia c. Consiglio, si è occupata del regolamento (CE) n. 49/99 del 18 dicembre 1998, il quale stabiliva la quota di cattura del tonno rosso per i Paesi comunitari, Italia compresa, per il 1999, attraverso un rinvio esplicito a raccomandazioni vincolanti dell'ICCAT. In tale sede è stato affermato che l'Unione, con l'adesione alla Convenzione istitutiva dell'ICCAT, «si è surrogata ai diritti ed obblighi degli Stati membri che erano già parte di questa [convenzione]». Ne discende che l'Unione è «pienamente autorizzata a discutere nell'ambito dei negoziati condotti in seno all'ICCAT relativi al contingente comunitario (...) di tutti i parametri pertinenti, comprese le conseguenze degli eccessi di pesca effettuati da taluni, prima della data della sua adesione a detta organizzazione».

Conformemente al nuovo assetto dei rapporti tra normative internazionali, comunitarie e degli Stati membri, nell'anno 2006 l'ICCAT ha adottato un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo, poi modificato nel 2008. Tale piano è stato ulteriormente modificato e approvato nella riunione annuale dell'ICCAT del 2010 mediante la raccomandazione n. 10-04. Al termine dei lavori della 22^a sessione ordinaria dell'ICCAT, le parti contraenti hanno deciso di confermare, anche per la campagna di pesca 2012, la piena vigenza della raccomandazione n. 10-04, con particolare riferimento alla definizione del totale ammissibile di catture (TAC). Con il regolamento (UE) n. 44/2012 è stato ripartito, tra le flotte degli Stati membri, il TAC del tonno rosso assegnato all'Unione europea per l'anno 2012. In tale contesto alla flotta italiana è stato attribuito un massimale di 1.787,91 tonnellate (Allegato ID), nonché, ai sensi dell'art. 16, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 44/2012, un numero massimo di 12 imbarcazioni autorizzate per la pesca con il sistema a circuizione (Allegato IV, punto 4) e, ai sensi del successivo paragrafo 5 dell'articolo citato, il numero delle tonnare impegnate nella pesca del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo è stato limitato ad un massimo di 6 (Allegato IV, punto 5).

Il piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso adottato dall'ICCAT è stato recepito dall'Unione europea mediante il regolamento (CE) n. 302/2009, con il quale sono stati stabiliti i principi generali per la sua applicazione da parte della Comunità (ora Unione) europea. In particolare, ai sensi dell'art. 4, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che lo sforzo di pesca delle sue navi da cattura e delle sue tonnare sia commisurato alle quote di

pesca di tonno rosso assegnate. A tal fine lo Stato interessato redige un piano di pesca annuale per le navi da cattura e le tonnare praticanti la pesca del tonno rosso, che viene trasmesso entro il 31 gennaio di ogni anno alla Commissione europea. Quest'ultima, a sua volta, comunica detto piano al segretariato dell'ICCAT entro il 1° marzo di ogni anno. Il piano di pesca annuale specifica: a) le navi da cattura di lunghezza superiore ai 24 metri comprese nell'elenco delle navi autorizzate ai sensi dell'art. 14 del regolamento (CE) n. 302/2009 ed i contingenti individuali loro assegnati, nonché il metodo utilizzato per l'assegnazione dei contingenti e la misura intesa ad assicurare il rispetto dei contingenti individuali; b) per le navi da cattura di dimensioni inferiori a 24 metri e per le tonnare, almeno i contingenti assegnati alle organizzazioni di produttori o ai gruppi che praticano la pesca con un sistema analogo.

La ripartizione del TAC attribuito all'Italia con il regolamento (UE) n. 44/2012 tra i diversi sistemi di pesca autorizzati, tenendo conto del numero di unità autorizzate per ciascuno di essi al fine dichiarato di conseguire e mantenere adeguati livelli di sostenibilità economica e di redditività, è stata operata con il decreto ministeriale del 3 aprile 2012, impugnato con l'odierno ricorso.

Come risulta evidente dalla ricostruzione del quadro normativo internazionale ed europeo riguardante la conservazione dei tonnidati, le modalità attuative a livello nazionale sono di natura meramente amministrativa e la discrezionalità dei relativi provvedimenti incontra limiti soltanto nelle specifiche prescrizioni contenute nella disciplina sovranazionale. Nessuna delle censure della Regione ricorrente è posta con riferimento alle richiamate prescrizioni ed alla ridondanza sulle attribuzioni della Regione stessa.

7.1. — Per questo motivo risultano prive di fondamento le doglianze formulate in riferimento agli artt. 3 e 6 della legge costituzionale n. 3 del 1948, al d.P.R. n. 1627 del 1965, al d.lgs. n. 70 del 2004, agli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, Cost., in relazione all'art. 4, comma 2 del regolamento (CE) n. 302/2009, per la mancata ostensione – nella determinazione dei contingenti dei vari sistemi di pesca – dei relativi criteri; quelle espresse in riferimento agli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, al d.P.R. n. 1627 del 1965, al d.lgs. n. 70 del 2004, al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 3, 5, 117 e 119 (*recte* 118), anche in relazione al regolamento (CE) n. 44/2012 per pretesa violazione del principio di sostenibilità socioeconomica della pesca al tonno rosso ed al principio di parità di trattamento dei settori della pesca; quelle, infine, enunciate in riferimento agli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, al d.P.R. n. 1627 del 1965, al d.lgs. n. 70 del 2004 ed al principio di leale collaborazione, in relazione al regolamento (CE) n. 302/2009, alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidati dell'Atlantico ed alla raccomandazione n. 10-04 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidati per omessa considerazione del preteso principio di *favor* della regolamentazione internazionale e comunitaria nei riguardi dei sistemi di pesca utilizzati dagli operatori autorizzati nell'ambito della Regione autonoma Sardegna.

Sotto l'ultimo profilo, occorre precisare che l'art. 1 della “posizione” del Parlamento europeo P7_TC1-COD(2011)0144, definita in prima lettura il 23 maggio 2012 in vista dell'adozione del nuovo regolamento dell'Unione europea che dovrebbe modificare il regolamento (CE) n. 302/2009, non ha ancora assunto valore precettivo attraverso la fisiologica conclusione dell'*iter* legislativo europeo e quindi non poteva essere preso a riferimento ai fini della spettanza del potere esercitato dallo Stato. L'eventuale consolidamento della norma, nei termini espressi dal documento del 23 maggio 2012, sarà vincolante per lo Stato italiano nella determinazione dei futuri contingenti di pesca, ancorché essa esprima non tanto un principio di *favor* verso il sistema delle tonnare o a palangari quanto un regime di disfavore verso quello a circuizione.

8. — In conclusione, la materia esula dall'ambito di competenza legislativa ed amministrativa della Regione autonoma Sardegna. La riconduzione della stessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed a quella amministrativa spettante allo stesso ai sensi dell'art. 118 Cost. comporta la non fondatezza del conflitto in oggetto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato determinare con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012), la ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012, impugnato dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2013.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Sentenza del 14 febbraio 2013, n. 18

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Calabria	
Materie	Coordinamento della finanza pubblica Ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale Ordinamento civile Pubblico impiego Stabilizzazione del personale Copertura finanziaria	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 16, comma 3, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
art. 26, l.r. 47/2011	illegittimità costituzionale nella parte in cui novella gli artt. 7, comma 4, e 7-bis della legge della Regione Calabria 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull’ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale)	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 32, l.r. 47/ 2011	illegittimità costituzionale	art. 81, Cost
art. 50, l. r. 47 del 2011	illegittimità costituzionale	art. 120 Cost.
art. 52, comma 4, l.r. 47/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
art. 55, comma 1, l.r. 47/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
artt. 10, 14 e 15 l.r. 47/2011	estinzione del processo a seguito dell’atto di rinuncia al ricorso depositato dallo Stato limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale sollevate	
art. 17, l. r. 47/2011	cessazione della materia del contendere	artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.
art. 43, l. r. 47/2011	inammissibilità della questione	art. 117, primo comma, Cost.
art. 44, l. r. 47/2011	inammissibilità della questione	art. 117, primo comma, Cost.
Sintesi		
La Corte Costituzionale si pronuncia sulla legittimità costituzionale di numerose disposizioni contenute nel “Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2012”, adottato dalla Regione Calabria. Dopo aver dichiarato, in via preliminare, con riferimento ad alcune delle suddette disposizioni, la cessazione della materia del contendere e l’estinzione del processo, esamina nel merito le restanti norme impugnate. La Corte dichiara innanzitutto illegittime, per violazione		

dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, sia la norma con la quale il legislatore regionale ha previsto l'esercizio dell'azione penale quale causa di interruzione della decorrenza del termine di prescrizione quinquennale per il recupero dell'imposta sui carburanti per autotrazione, sia la disposizione con cui lo stesso ha stabilito che il trattamento economico dei dirigenti di Area Funzionale debba essere definito dall'Ufficio di Presidenza; tali norme, precisa la Corte, insistono nell'ambito della materia dell'ordinamento civile e penale per la quale è prevista la competenza esclusiva dello Stato. Viola, invece, l'articolo 117, terzo comma della Costituzione ovvero la competenza riservata allo Stato di fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, la norma che stabilisce la composizione delle strutture speciali del Segretariato generale e della Direzione generale in tre unità di personale, con la possibilità che due di essi siano esterni. L'illegittimità di tale norma, dichiara la Corte, deriva dall'aver disposto con essa un aumento dell'organico del personale del Consiglio regionale, prescindendo dal rispetto dei limiti posti dalle norme statali a carico dell'amministrazione in materia di assunzione (art. 9, comma 28, d.l. 78/2010, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1 della l. 122/2010 e art. 2, comma 102, l. 244/2007 e successive modifiche): limiti considerati dalla giurisprudenza della Corte principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. La Corte prosegue dichiarando, invece, inammissibili per genericità le questioni di legittimità sollevate dal ricorrente in ordine sia alla norma che prevede uno stanziamento per il ripianamento delle perdite, relative all'anno 2010, della Società di Gestione per l'Aeroporto dello Stretto nonché la copertura della spesa necessaria alla sottoscrizione da parte della Regione Calabria della quota di aumento di capitale della suddetta società, sia quella che dispone un contributo regionale straordinario a parziale copertura delle spese relative alla mensilità arretrate per il personale dell'Ente Fiera di Cosenza; il ricorrente, infatti, si limita a contestare la violazione dell'art. 117, primo comma Cost., per contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, senza fornire alla Corte elementi di valutazione sufficienti per verificare l'inosservanza da parte della resistente dell'obbligo di notifica alla Commissione europea. Fondata è ritenuta la questione riguardante la norma con cui si autorizza la Giunta regionale a rinnovare, a domanda dell'interessato, i contratti di collaborazione al personale assegnato all'Osservatorio del Turismo, in servizio presso il Dipartimento competente in materia di turismo, spettacolo, sport e politiche giovanili. La Corte, pronunciandosi nel merito, ricorda di avere già affermato la illegittimità delle norme regionali che autorizzano le amministrazioni a disporre la proroga di contratti di collaborazione, in quanto, attenendo alla durata dei contratti, incidono sulla materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione (sent. 289 del 2012 e 170 del 2011). Fondata è la questione di legittimità sollevata in ordine alla disposizione che posticipa il termine per l'attuazione del piano di stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili; le norme statali in materia di stabilizzazione costituiscono, secondo la Corte (sent. 310 del 2011) principi di coordinamento della finanza pubblica e pertanto la loro adozione è riservata, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, allo Stato. E' stata dichiarata illegittima, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, anche la norma con cui la resistente ha aumentato da una a tre le sezioni tecniche della Stazione unica appaltante (SUA) nonché previsto l'assunzione di tre dirigenti, omettendo di individuare i relativi mezzi di copertura; uguale sorte è stata riservata, infine, anche alla disposizione impugnata che ha assicurato la copertura dei debiti pregressi contratti dalla Regione a favore di soggetti affetti da particolari patologie, in quanto ritenuta dal ricorrente interferente, in modo evidente, con l'attività di attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario del Commissario ad acta, nominato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione.

SENTENZA N. 18
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Franco	GALLO	Presidente
- Gaetano	SILVESTRI	Giudice
- Sabino	CASSESE	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- 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 10, 14, 15, 16, comma 3, 17, 26, 32, 43, 44, 50, 52, comma 4, e 55, comma 1, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 febbraio e depositato il successivo 1° marzo 2012, ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2012.

Visto l’atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell’udienza pubblica del 15 gennaio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l’avvocato dello Stato Luigi Andronio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Francesco Antonio Romito 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 10, 14, 15, 16, comma 3, 17, 26, 32, 43, 44, 50, 52, comma 4, e 55, comma 1, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002), per violazione degli artt. 81, quarto comma, 117, commi primo, secondo, lettere e) ed l), e terzo, 119, secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.– Preliminarmente, deve essere rilevato che, in data 1° giugno 2012, l’Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia al ricorso limitatamente all’impugnazione degli artt. 10, 14 e 15 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011. In data 20 dicembre 2012 la Regione Calabria ha depositato atto di accettazione della rinuncia parziale.

Pertanto, il giudizio di legittimità costituzionale, limitatamente agli artt. 10, 14 e 15, deve essere dichiarato estinto (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 262 del 2012; ordinanza n. 266 del 2012).

3.– Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 17 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011.

L’art. 24 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2012, n. 69 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2013) ha sostituito il citato art. 17 eliminando lo specifico profilo oggetto di censura. A seguito della modifica normativa di cui sopra, l’imposta regionale sulle emissioni sonore degli

aeromobili (IRESA) è stata istituita come tributo proprio a far data dal 1° gennaio 2013, rispettando così il termine imposto dall'art. 8 del 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).

La norma impugnata, nella sua versione originaria, è rimasta in vigore dal 28 febbraio al 31 dicembre 2012; non risulta, però, che in questo lasso di tempo la Giunta regionale abbia disposto in merito: «a) alle modalità di accertamento, di liquidazione, di riscossione, di recupero e di rimborso dell'imposta, nonché all'applicazione delle sanzioni; b) alla eventuale stipulazione di apposite convenzioni con le società di gestione degli aeroporti, ovvero con i fiduciari di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 15 novembre 1982, n. 1085, per l'espletamento delle attività di cui alla lettera a)» (secondo quanto previsto dall'art. 17, comma 7, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, nel testo antecedente alla sua sostituzione ad opera dell'art. 24 della legge reg. Calabria n. 69 del 2012).

In definitiva, non risultando che la norma impugnata, durante il periodo della sua vigenza, abbia avuto applicazione, deve essere dichiarata cessata la materia del contendere.

4.– La questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 16, comma 3, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è fondata.

4.1.– La suddetta disposizione prevede, tra l'altro, che l'esercizio dell'azione penale costituisce causa di interruzione della decorrenza del termine di prescrizione quinquennale previsto per il recupero dell'imposta sui carburanti per autotrazione.

Secondo il ricorrente, la disposizione suindicata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché detta norme in materia di prescrizione e decadenza dei diritti, materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto inerente, sotto il profilo sostanziale, all'ordinamento civile e penale e, sotto il profilo processuale, alla definizione delle preliminari di merito nell'esercizio dell'azione davanti alle giurisdizioni.

4.2.– La norma è chiaramente riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale – l'ordinamento civile e penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. – in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale (sentenze n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006). Non ha pregio pertanto l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale, secondo la quale il ricorrente avrebbe dovuto indicare la normativa statale violata. L'illegittimità costituzionale non deriva, infatti, dalla violazione di una norma interposta, ma dal puro e semplice sconfinamento della legge regionale in una materia attribuita dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato.

5.– La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 26 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è fondata.

5.1.– La suddetta disposizione sostituisce il testo dell'art. 7 della legge della Regione Calabria 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale), con un nuovo testo, nel quale, al comma 4, è previsto: «Il trattamento economico dei dirigenti di Area Funzionale è definito dall'Ufficio di Presidenza»; è sostituito inoltre il testo dell'art. 7-bis della legge reg. Calabria n. 8 del 1996 con un nuovo testo, che stabilisce: «Le strutture speciali del Segretariato generale e della Direzione generale sono composte ciascuna da tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione».

Ad avviso del ricorrente, la prima norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, la regolamentazione dei rapporti di pubblico impiego privatizzato regolati dal codice civile e/o dalla contrattazione collettiva.

La seconda norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la competenza a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La stessa norma violerebbe altresì l'art. 81, quarto comma, Cost., perché, pur prevedendo nuove e maggiori spese per la sua applicazione, non indicherebbe i mezzi per farvi fronte.

5.2.– La disciplina del trattamento economico dei dirigenti di area funzionale deve essere ritenuta compresa nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art.

117, secondo comma, lettera l), Cost. Si deve, in proposito, richiamare l'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il quale dispone, al comma 4, che «le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali e integrativi»; inoltre il comma 3-quinquies dello stesso articolo aggiunge che «le Regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa».

La norma impugnata non provvede allo stanziamento di eventuali risorse aggiuntive nei limiti sopra indicati, ma dispone, puramente e semplicemente, che l'intero trattamento economico dei dirigenti in questione sia determinato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

Parimenti meritevole di accoglimento è l'impugnazione proposta nei confronti del citato art. 26, nella parte in cui novella, nei termini prima riportati, l'art. 7-bis della legge reg. Calabria n. 8 del 1996.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che i limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze numeri 289, 262, 259, 212 e 173 del 2012). In particolare, nella norma statale richiamata si stabilisce che, «a decorrere dall'anno 2011», gli enti pubblici, di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 (tra cui le Regioni) «possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

A sua volta, l'art. 2, comma 102, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) – ripetutamente modificato, a partire dall'art. 66, comma 7, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e da ultimo dall'art. 14 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 – dispone che «Per il quinquennio 2010-2014, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, [...] possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente».

Di questi limiti non ha tenuto conto il legislatore regionale, il quale, novellando l'art. 7-bis della legge reg. Calabria n. 8 del 1996, ha stabilito che le strutture speciali del Segretariato generale e della Direzione generale del Consiglio regionale siano composte ciascuna da tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione. L'illegittimità di tale norma regionale deriva dall'aver disposto un aumento dell'organico del personale del Consiglio regionale, prevedendo ulteriori tre unità di personale e prescindendo dal rispetto dei vincoli posti dalle norme statali sopra richiamate. Il testo precedente della disposizione era, infatti, il seguente: «La struttura speciale del Segretariato generale è composta da tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione».

Il confronto tra le due disposizioni regionali prima ricordate dimostra l'evidente superamento dei limiti posti dalla normativa statale di riferimento. Né può valere come argomento a favore dell'infondatezza della censura la considerazione, formulata dalla difesa regionale, secondo cui si

dovrebbe tener conto dello sdoppiamento dell'originario Segretariato generale nei nuovi Segretariato generale e Direzione generale. Tale rilievo, lungi dal fornire sostegno alla richiesta di rigetto della questione, dimostra, per ammissione della stessa resistente, la fondatezza della censura relativa al superamento dei limiti imposti dalla normativa statale di principio.

Si deve ritenere assorbita l'ulteriore questione di legittimità costituzionale sulla stessa disposizione prospettata dal ricorrente.

6.– La questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 43 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è inammissibile.

Il comma 1 della suddetta disposizione prevede il ripianamento delle perdite relative all'anno 2010 della Società di Gestione per l'Aeroporto dello Stretto (SO.G.A.S.) S.p.A., con una spesa di euro 38.000.

Il comma 2 delibera la copertura di spesa pari a euro 400.000, necessari alla sottoscrizione, da parte della Regione Calabria, della quota di aumento di capitale della SO.G.A.S. S.p.A.

Secondo il ricorrente, le norme di cui sopra violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con l'ordinamento comunitario, in quanto prevedrebbero misure che presentano le caratteristiche degli aiuti di Stato, senza che le stesse siano state notificate alla Commissione europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 108, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

6.1.– Questa Corte ha chiarito, in coerenza con la giurisprudenza comunitaria, che perché si possa riscontrare un aiuto di Stato devono ricorrere alcuni requisiti minimi: «deve sussistere intervento dello Stato o di una sua articolazione o comunque effettuato mediante risorse pubbliche; in secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo ad incidere sugli scambi tra Stati membri; in terzo luogo, l'intervento deve concedere un vantaggio al suo beneficiario; infine tale vantaggio deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza [...]. Non solo, ma la sovvenzione in questione deve superare i limiti al di sotto dei quali l'intervento può essere considerato “di importanza minore” (de minimis) ai sensi del regolamento n. 1998 del 2006 della Commissione del 15 dicembre 2006». La nozione di aiuto di Stato «può ritenersi integrata soltanto ove sussistano tutti i presupposti previsti [dall'art. 107 del TFUE]» (sentenza n. 185 del 2011).

Il ricorrente non allega alla censura, basata sull'asserita violazione della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, elementi di valutazione sufficienti ad operare quel limitato accertamento che, ai sensi dell'art. 108 TFUE, spetta ai giudici nazionali – e quindi anche a questa Corte – per verificare l'inosservanza dell'obbligo di notifica alla Commissione europea imposto dall'art. 108, par. 3, TFUE. La difesa statale si limita a sostenere che i requisiti minimi di cui sopra «devono essere ritenuti sussistenti in via di evidenza; evidenza che risulta da sola sufficiente a soddisfare l'onere di allegazione indicato dalla [...] giurisprudenza costituzionale». Invero non di concrete allegazioni si tratta, ma di mere asserzioni del ricorrente, che, per la loro genericità, non consentono di valutare se, nella fattispecie, si possa parlare in senso proprio di un aiuto di Stato, anche in relazione al regime “de minimis” della normativa europea (con riferimento al comma 1 dell'impugnato art. 43, che prevede una spesa di euro 38.000).

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è parimenti inammissibile per genericità.

7.1.– La disposizione impugnata dispone il contributo regionale straordinario di euro 150.000 a parziale copertura delle spese relative alle mensilità arretrate per il personale dell'Ente Fiera di Cosenza.

Anche in questo caso, il ricorrente asserisce che la norma prima indicata abbia le caratteristiche dell'aiuto di Stato, la cui compatibilità deve essere rimessa alla valutazione della Commissione europea, previa notifica alla stessa, nella specie non prevista.

Il ricorrente non fornisce tuttavia alcun elemento di valutazione in ordine alle ragioni per le quali il contributo di cui sopra costituirebbe aiuto di Stato, pur essendo inferiore alla soglia minima di euro 200.000 in un triennio, indicata dall'art. 2 del regolamento n. 1998 del 2006 della Commissione.

Nel ricorso, peraltro, non si trova alcun riferimento ad eventuali contributi corrisposti allo stesso soggetto nel medesimo triennio.

8.– La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 52, comma 4, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è fondata.

8.1.– Con la norma censurata si autorizza la Giunta regionale a «rinnovare fino al 31.12.2012, a domanda dell'interessato, i contratti di collaborazione al personale già assegnato all'Osservatorio del Turismo, attualmente in servizio presso il Dipartimento Turismo, Sport, Spettacolo e Politiche Giovanili per la gestione del sistema informativo turistico».

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, nella quale rientra anche la regolamentazione delle modalità di affidamento e rinnovo dei contratti di collaborazione, e del terzo comma dello stesso articolo, che riserva allo Stato la fissazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, in concreto dettati dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

La resistente comunica che è in corso l'iter di approvazione di una legge regionale integralmente sostitutiva dell'impugnato comma 4 dell'art. 52 ed aggiunge che, se tale proposta sarà definitivamente approvata dal Consiglio regionale, potrà essere dichiarata l'infondatezza della questione relativa.

La difesa statale obietta che la semplice pendenza di un procedimento legislativo non è causa di inammissibilità del ricorso né di cessazione della materia del contendere.

8.2.– Preliminarmente, si deve rilevare che il procedimento legislativo regionale di cui al paragrafo precedente non è, al momento, giunto a conclusione e che, pertanto, nessuna incidenza può avere lo stesso sul presente giudizio.

Nel merito, si deve osservare che la disciplina impugnata rientra nella materia dell'ordinamento civile, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Questa Corte ha già affermato che sono costituzionalmente illegittime le norme regionali che autorizzano le amministrazioni a disporre la proroga di contratti di collaborazione, in quanto «una simile disposizione, attenendo ad uno degli aspetti della disciplina (di diritto privato) di tali contratti, vale a dire la loro durata, incide[va] sulla materia dell'ordinamento civile» (sentenza n. 289 del 2012; in senso conforme, sentenza n. 170 del 2011).

Si deve ritenere assorbito l'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale prospettato del ricorrente.

9.– La questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 55, comma 1, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è fondata.

9.1.– La disposizione impugnata modifica il termine finale per l'attuazione del piano di stabilizzazione del personale appartenente alla categoria dei lavoratori socialmente utili, precedentemente previsto per il 31 dicembre 2011, posticipandolo al 31 dicembre 2014.

Il ricorrente ritiene che la norma citata sia costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la fissazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, in concreto dettati dall'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102.

9.2.– Questa Corte ha già affermato, proprio con riferimento ad un'analogha previsione legislativa della Regione Calabria, che le norme statali in tema di stabilizzazione dei lavoratori precari costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 310 del 2011).

Deve essere disattesa l'obiezione, avanzata dalla difesa regionale, secondo cui la norma statale interposta (art. 17, comma 10, d.l. n. 78 del 2009) si applicherebbe solo al triennio 2010-2012 e non anche al 2013 e al 2014. Tale eccezione si fonda su una erronea interpretazione del dato legislativo. Infatti, lo scopo perseguito dal legislatore statale è quello di consentire, nel triennio 2010-2012, la stabilizzazione dei precari nelle amministrazioni pubbliche, mediante la previsione di una riserva di posti in concorsi banditi per assunzioni a tempo indeterminato. La ratio dell'intervento legislativo

statale è pertanto quella di favorire l'assorbimento del precariato nelle pubbliche amministrazioni. Lo scopo perseguito dal legislatore regionale, con la norma impugnata, è invece diametralmente opposto; infatti si dispone la proroga al 2014 del termine finale di stabilizzazione dei precari, con l'effetto di sfuggire ai limiti prescritti dalla normativa statale. Pertanto, se l'eccezione della difesa regionale fosse accolta, si legittimerebbe anche per il futuro una prassi delle Regioni, le quali, anziché rispettare i vincoli statali, si limitassero in modo illegittimo – come nel caso oggetto del presente giudizio – a prorogare la stabilizzazione di precari assunti sulla base di leggi regionali che non avevano previsto i limiti di cui sopra.

10.– La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 32 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è fondata.

10.1.– La disposizione censurata apporta modifiche all'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 26 (Istituzione dell'Autorità regionale denominata "Stazione Unica Appaltante" e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture), ed in particolare: modifica il comma 4 dell'art. 1, prevedendo l'incremento da una a tre delle "sezioni tecniche" della Stazione unica appaltante (SUA); introduce il comma 4-bis nel medesimo art. 1, disponendo che «per ogni sezione tecnica è [...] previsto un dirigente equiparato a quello di servizio della Giunta regionale»; introduce l'ulteriore comma 4-ter, il quale dispone che «Il Direttore generale della Stazione Unica Appaltante è autorizzato ad apportare le relative modifiche al regolamento di organizzazione, in deroga a quanto previsto al comma 1 dell'articolo 2».

Il ricorrente ritiene che le norme ora citate violino l'art. 81, quarto comma, Cost., perché, incrementando da una a tre le "sezioni tecniche" della Stazione Unica Appaltante, per l'acquisizione di beni e servizi nell'ambito sanitario regionale, e prevedendo l'assunzione di tre dirigenti, ometterebbero di quantificare gli inevitabili oneri derivanti dall'istituzione delle nuove sezioni tecniche (e, in particolare, dal costo del personale necessario al funzionamento delle stesse) e di individuare i relativi mezzi di copertura.

10.2.– Il legislatore calabrese, aumentando da una a tre le sezioni tecniche, ha previsto nell'organico regionale due nuove figure di dirigenti, con il conseguente obbligo di ricoprire queste sopravvenute carenze dell'organico stesso. Nessuna indicazione contiene la norma impugnata sui mezzi per far fronte alle maggiori spese derivanti da tale incremento.

La previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, contenuta nel comma 1 della disposizione impugnata, – ritenuta dalla difesa regionale sufficiente ad escludere la violazione del parametro costituzionale evocato dal ricorrente – costituisce una mera clausola di stile, priva di sostanza, in quanto né il testo della disposizione né la difesa regionale forniscono alcuna spiegazione del modo in cui si potranno affrontare le inevitabili spese derivanti da un aumento di organico, senza incidere sul bilancio. Questa Corte ha già chiarito che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008). A ciò deve aggiungersi che «La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 115 del 2012).

Nel caso di specie, sia l'oggetto della norma impugnata, sia il contenuto della stessa dimostrano l'inevitabilità di nuove e maggiori spese a carico del bilancio regionale, delle quali non si indicano i mezzi di copertura.

11.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011 è fondata.

11.1.– La norma censurata dispone la copertura finanziaria dei debiti contratti dalla Regione nei confronti dei beneficiari della legge della Regione Calabria 29 marzo 1999, n. 8 (Provvidenze in favore di soggetti affetti da particolari patologie).

Il ricorrente ritiene che la disposizione impugnata violi: a) l'art. 120, secondo comma, Cost., perché l'applicazione di tale norma comporterebbe una interferenza con l'esercizio delle funzioni del Commissario ad acta, nominato ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. ed incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la

Regione Calabria; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la fissazione dei principi in materia di coordinamento della spesa pubblica sanitaria; c) l'art. 81, quarto comma, Cost., perché ometterebbe di quantificare gli inevitabili oneri derivanti dalla sua applicazione, e di individuare i relativi mezzi di copertura finanziaria.

11.2.– La norma censurata, assicurando la copertura finanziaria di debiti pregressi contratti dalla Regione, incide sul già deficitario bilancio regionale della spesa sanitaria, con ciò interferendo in modo evidente con l'operato del Commissario. In termini simili si è pronunciata questa Corte, in relazione ad una legge della stessa Regione Calabria: ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale, «avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale. Ne deriva, perciò, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 131 del 2012).

Si devono ritenere assorbite le altre censure di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 3, della legge della Regione Calabria 23 dicembre 2011, n. 47 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002);
- 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, nella parte in cui novella gli artt. 7, comma 4, e 7-bis della legge della Regione Calabria 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale);
- 3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;
- 4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 50 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;
- 5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, comma 4, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;
- 6) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 55, comma 1, della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;
- 7) *dichiara* estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, 14 e 15 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011;
- 8) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- 9) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- 10) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 della legge reg. Calabria n. 47 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., 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'11 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2013.

Sentenza del 14 febbraio 2013, n. 19		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Liguria	
Materie	Ordinamento civile	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012).	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
Sintesi		
<p>La Corte, pronunciandosi sulla questione sollevata, precisa preliminarmente che la successiva abrogazione della norma impugnata, intervenuta con legge regionale n.15 del 2012, non ha determinato la cessazione della materia del contendere, avendo la norma comunque esplicitato la propria efficacia, anche se per un breve periodo.</p> <p>La disposizione prevede che i dipendenti regionali possano essere autorizzati all'utilizzo del proprio mezzo per le trasferte, ma "le spese relative a tale utilizzo sono rimborsate solo nel caso vi sia necessità di raggiungere luoghi non serviti adeguatamente da mezzi pubblici e non vi sia la possibilità di utilizzare l'auto di servizio". Secondo la parte ricorrente la norma impugnata deroga a quanto previsto dall'articolo 6, comma 12, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 che pone limiti tassativi e prevede che gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione (concernenti indennità di trasferta ed altre indennità accessorie) "non si applicano al personale contrattualizzato di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi".</p> <p>La Corte ha ripetutamente affermato che le norme in materia di trattamento economico dei dipendenti regionali, il cui rapporto di lavoro è "privatizzato" ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001 e disciplinato dalla contrattazione collettiva, rientrano nella materia dell'ordinamento civile, oggetto di competenza esclusiva statale. A tale ambito la Corte riconduce costantemente anche la disciplina sui rimborsi spese e sulle indennità di trasferta in quanto componenti del trattamento economico del dipendente. Le norme statali che sopprimono le indennità di trasferta previste dall'articolo 14 della legge 18 dicembre 1973, n. 836, incidono, precisa la Corte, anche sull'autonomia negoziale collettiva dell'intero settore del pubblico impiego, finendo così per abolire gli istituti dell'ordinamento civile costituiti da tali indennità: "le clausole che le prevedono sono eliminate dai contratti e dagli accordi collettivi in vigore e vietate per quelli da stipularsi". La Corte ritiene che la norma impugnata, per molti aspetti assimilabile alle fattispecie già trattate, riguarda uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente regionale, il cui rapporto è privatizzato e disciplinato dalla contrattazione collettiva, e quindi è soggetto alla potestà del legislatore statale che ben può intervenire con norme inderogabili: conseguentemente la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.</p>		

SENTENZA N. 19

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	GALLO	Presidente
- Gaetano	SILVESTRI	Giudice
- Sabino	CASSESE	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- 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. 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;
udito l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino 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 dell'articolo 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012), in riferimento agli articoli 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

2.— Occorre preliminarmente rilevare che la disposizione censurata è stata abrogata dall'articolo 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 26 aprile 2012, n. 15 (Disposizioni in materia tributaria e finanziaria).

Non può, tuttavia, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, atteso che, pur trattandosi di abrogazione della disposizione impugnata in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso (*ex plurimis*, sentenze n. 300 e n. 193 del 2012), la disposizione censurata, nel prevedere che i dipendenti regionali possano essere autorizzati all'utilizzo del mezzo proprio consentendo, sia pure a determinate condizioni, il relativo rimborso spese, ha introdotto una misura di efficacia immediata, rimasta in vigore fino alla sua abrogazione (ancorché intervenuta a soli quattro mesi circa dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata). Gli elementi forniti dal Presidente del Consiglio dei ministri, unitamente al fatto che non c'è stata rinuncia al ricorso, non consentono, pertanto, di ritenere dimostrata l'inapplicabilità medio tempore della norma impugnata (*ex plurimis*, sentenza n. 192 del 2011). Posta la persistenza dell'interesse al ricorso in caso di *ius superveniens* privo di effetti retroattivi, giacché le disposizioni abrogate *ex nunc* e non *ex tunc* hanno comunque dispiegato i loro effetti, sia pure per un breve arco temporale (*ex plurimis*, sentenze n. 245 del 2012 e n. 307 del 2009) ed in forza del principio di effettività della

tutela delle parti nel giudizio in via di azione (*ex plurimis*, sentenza n. 40 del 2010), la censurata disposizione va pertanto sottoposta allo scrutinio di costituzionalità.

3.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge reg. Liguria n. 37 del 2011, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata.

Questa Corte ha più volte dichiarato l'illegittimità di disposizioni regionali intervenute in materia di trattamento economico dei dipendenti regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 290 del 2012 e n. 339, n. 77 e n. 7 del 2011). In quelle occasioni, si è affermato che, essendo stato il rapporto di impiego di tali lavoratori contrattualizzato dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), la sua disciplina (ivi inclusa quella delle varie componenti della retribuzione) rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 290 del 2012 e n. 339 e n. 77 del 2011). Con la sentenza n. 7 del 2011 è stata inoltre dichiarata l'illegittimità di una norma regionale che riconosceva, a favore di una categoria di personale regionale, un'indennità in aggiunta al normale trattamento economico e, con la sentenza n. 332 del 2010, l'illegittimità di altra disposizione che attribuiva a determinati dipendenti regionali un trattamento accessorio in luogo di quello precedentemente goduto.

La Corte ha costantemente ricondotto alla materia «ordinamento civile» la disciplina sui rimborsi spese e sulla indennità di trasferta, quali componenti del «trattamento economico» del dipendente pubblico regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 77 del 2011 e n. 95 del 2007): essa rientra, quindi, nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti «privatizzati» all'ente di appartenenza, dichiarando, conseguentemente, l'illegittimità della norma regionale che era intervenuta in materia (sentenza n. 77 del 2011).

Questa Corte, poi, si è espressamente pronunciata anche in relazione a norme statali che hanno soppresso le indennità di trasferta e le indennità supplementari previste dall'articolo 14 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 – analogamente a quanto previsto dall'articolo 6, comma 12, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), in materia di autorizzazione all'uso del mezzo proprio e di determinazione della cosiddetta «indennità chilometrica» – affermando che il legislatore statale, disponendo la «soppressione» delle indennità e stabilendo l'inderogabilità di tale soppressione con riferimento alle clausole dei contratti e degli accordi collettivi che le prevedono, ha inciso sull'autonomia negoziale collettiva dell'intero settore del pubblico impiego, finendo così per abolire gli istituti dell'ordinamento civile costituiti dalle indicate indennità e per stabilire che «le clausole che le prevedono sono eliminate dai contratti e dagli accordi collettivi in vigore e vietate per quelli da stipularsi, con ciò fissando un inderogabile limite generale all'autonomia contrattuale delle parti» (sentenza n. 95 del 2007). Né – conclude la Corte nel precedente da ultimo richiamato – potrebbe obiettarsi che la disciplina sia riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale, di competenza legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto «il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato «privatizzato» ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti».

Ne consegue che anche la norma oggetto del presente giudizio – assimilabile, sotto diversi profili, alle fattispecie sopra richiamate – afferisce ad uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente pubblico regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 332 e n. 151 del 2010), il cui rapporto d'impiego è stato privatizzato e disciplinato dalla contrattazione collettiva (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2011 e n. 189 del 2007). La materia è pertanto riconducibile alla potestà del legislatore statale che ben può intervenire, come nel caso in esame, a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni.

4.— Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge reg. Liguria n. 37 del 2011, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
Gli ulteriori profili rimangono assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 4, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2011, n. 37 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2013.

Sentenza del 14 febbraio 2013, n. 20

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistenti	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Tutela della concorrenza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 35 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	inammissibilità delle questioni	artt. 3, 97, primo comma, 113, primo comma, 117, sesto comma e 118, primo e secondo comma, Cost. l. cost. 3/2001 principio di leale collaborazione

Sintesi

La questione di legittimità costituzionale sollevata nel giudizio *de quo* riguarda il conferimento, ad opera della legge statale, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato del potere di intervento, con parere motivato, su tutti gli atti amministrativi generali, i regolamenti e i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica (statale, regionale o locale), emanati in supposta violazione delle norme poste a tutela della concorrenza e del mercato, con facoltà di presentare ricorso nel caso che la pubblica amministrazione non si conformi al parere reso.

Ad avviso della ricorrente, sotto un primo profilo, la norma impugnata verrebbe a configurare di fatto “un nuovo e generalizzato controllo di legittimità (...) per certi aspetti analogo al controllo che era previsto dal previgente art. 125, primo comma, Cost.”, disposizione abrogata con la riforma costituzionale del titolo V, Cost. (l.cost. 3/2001).

La Corte in primo luogo ribadisce il costante orientamento giurisprudenziale che consente alle regioni di impugnare solo le norme statali che contravvengono al riparto di competenze costituzionalmente stabilito, e di evocare anche parametri diversi da quelli indicati dagli artt. 117 e 118 Cost., purché *“la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare un vulnus alle attribuzioni costituzionali delle regioni e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una <<possibile ridondanza>> della predetta violazione sul riparto di competenze”*. Chiarisce quindi che, lungi dal ritenere “generalizzato” un controllo di legittimità che si esplica su atti oggettivamente determinati, quelli appunto “che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato”, nel caso di specie, per la genericità della censura, non vi sarebbe quel “vulnus” alle attribuzioni costituzionali delle regioni, per un *“difetto di motivazione sulla ‘possibile’ ridondanza delle denunciate violazioni sul riparto di competenze legislative”*.

La Corte dichiara altresì inammissibile la questione in riferimento alla violazione dell'articolo 113, primo comma, Cost.. Sotto un primo profilo, per la omessa indicazione del predetto parametro costituzionale nella delibera della Giunta regionale prodromica all'impugnazione; invero, per consolidata giurisprudenza della Corte, *“la questione di legittimità costituzionale è inammissibile allorché sia omesso qualsiasi accenno alla stessa nella delibera di impugnazione dell'organo politico, dovendo, in questo caso <<escludersi la volontà del ricorrente di promuoverla>>”*. Inoltre la Corte, con riguardo alle censure relative alla decorrenza del termine entro il quale l'Autorità può formulare il proprio parere ai fini dell'eventuale proposizione del ricorso, ed alla legittimazione ad agire dell'Autorità, ritiene le stesse non attinenti al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, poiché riguardano questioni di diritto processuale... *“demandate alla cognizione dei giudici comuni che le decideranno secondo le norme dei rispettivi ordinamenti”*.

ANNO 2013

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 35 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 Alessandro Criscuolo;

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, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35 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 3, 97, primo comma, 113, primo comma, 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e con il principio di leale collaborazione.

Riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con il menzionato ricorso, vengono qui all'esame della Corte le censure mosse al citato art. 35.

2.— Le questioni sono inammissibili.

2.1.— La norma censurata – aggiungendo alla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), l'articolo 21-bis (la cui rubrica è «Poteri dell'Autorità garante

della concorrenza e del mercato sugli atti amministrativi che determinano distorsioni della concorrenza») – così dispone: «1. L’Autorità garante della concorrenza e del mercato è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato. 2. L’Autorità garante, se ritiene che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, emette, entro sessanta giorni, un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l’Autorità può presentare, tramite l’Avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i successivi trenta giorni. 3. Ai giudizi instaurati ai sensi del comma 1 si applica la disciplina di cui al Libro IV, Titolo V, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

Va ancora premesso che, per costante giurisprudenza di questa Corte, alle Regioni è preclusa la possibilità di impugnare le leggi statali adducendo la violazione di un qualsiasi parametro costituzionale, in quanto ad esse è riconosciuta soltanto la possibilità di far valere eventuali violazioni di competenze alle Regioni medesime costituzionalmente attribuite.

Tali enti possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando «la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare un vulnus alle attribuzioni costituzionali delle regioni e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una “possibile ridondanza” della predetta violazione sul riparto di competenze» (*ex plurimis*: sentenze n. 199, n. 151 e n. 80 del 2012; n. 128 e n. 33 del 2011; n. 325 e n. 278 del 2010).

3.— Orbene, quanto alla prima censura, secondo cui la disposizione denunciata finirebbe «col sottoporre gli atti regolamentari ed amministrativi regionali ad un nuovo e generalizzato controllo di legittimità, su iniziativa di un’ autorità statale», così travalicando i limiti desumibili dalla sentenza di questa Corte n. 64 del 2005 e violando gli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., si deve osservare che è inesatto parlare di «nuovo e generalizzato controllo di legittimità», là dove la norma – integrando i poteri conoscitivi e consultivi già attribuiti all’Autorità garante dagli artt. 21 e seguenti della legge n. 287 del 1990 – prevede un potere di iniziativa finalizzato a contribuire ad una più completa tutela della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato (art. 21, comma 1, della legge citata) e, comunque, certamente non generalizzato, perché operante soltanto in ordine agli atti amministrativi «che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato» (norma censurata, comma 1). Esso si esterna in una prima fase a carattere consultivo (parere motivato nel quale sono indicati gli specifici profili delle violazioni riscontrate), e in una seconda (eventuale) fase di impugnativa in sede giurisdizionale, qualora la pubblica amministrazione non si conformi al parere stesso.

La detta disposizione, dunque, ha un perimetro ben individuato (quello, per l’appunto, della concorrenza), compreso in una materia appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.), concernente anche la potestà regolamentare, ai sensi dell’art. 117, sesto comma, primo periodo, Cost.

La ricorrente non tiene conto di tali aspetti, non indica gli atti amministrativi regionali sottoposti al (preteso) «nuovo e generalizzato controllo di legittimità», non chiarisce quale sarebbe la materia di competenza concorrente o residuale, cui dovrebbe essere correlata la potestà regolamentare e legislativa regionale che si assume lesa dalla norma censurata. Inoltre adduce una asserita violazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, senza alcuna ulteriore specificazione.

Tali carenze, da un lato, rendono la censura stessa generica (*ex plurimis*: sentenze n. 199, n. 115 e n. 99 del 2012; n. 185 e n. 129 del 2011; n. 325 del 2010) e, dall’altro, quanto ai parametri estranei al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, si risolvono in un difetto di motivazione sulla «possibile ridondanza» delle denunciate violazioni sul riparto di competenze legislative, sicché le violazioni stesse non risultano potenzialmente idonee a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione (*ex plurimis*: sentenze n. 80 del 2012, n. 128 del 2011).

Alla stregua di tali rilievi la doglianza ora esaminata deve essere dichiarata inammissibile.

4.— Quanto alla censura mossa in riferimento all'art. 113, primo comma, Cost., si deve ribadire la consolidata giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale la questione di legittimità costituzionale è inammissibile allorché sia omesso qualsiasi accenno alla stessa nella delibera di impugnazione dell'organo politico, dovendo, in questo caso, «escludersi la volontà del ricorrente di promuoverla» (*ex pluribus*: sentenze n. 227 del 2011, n. 365 e n. 275 del 2007). Nel caso di specie, l'esame della delibera della Giunta regionale n. 150 del 31 gennaio 2012 (che autorizzò l'impugnazione) consente di rilevare che, nella medesima, non si trova alcun riferimento al parametro costituzionale dettato dall'art. 113, primo comma, Cost.

Peraltro, sotto diverso profilo, la questione promossa con riferimento al citato art. 113, primo comma, Cost. è, comunque, inammissibile, perché – a parte il non pertinente richiamo alla figura del pubblico ministero, che sarebbe stato introdotto in modo surrettizio nel processo amministrativo – si tratta di questione non attinente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione e non incidente sulle attribuzioni costituzionali di questa (nessun argomento al riguardo risulta addotto nel ricorso), sicché la ricorrente non è legittimata a proporla.

5.— Ad avviso della ricorrente, «non mancano, poi, nella disposizione, vari elementi sintomatici di irragionevolezza e di lesione del principio di certezza del diritto». In particolare, farebbe difetto una disciplina in ordine alla decorrenza del termine di sessanta giorni entro i quali l'Autorità può formulare il proprio parere motivato, prodromico all'eventuale proposizione del ricorso giurisdizionale entro i successivi trenta giorni. Tale incertezza sul menzionato dies a quo si rifletterebbe sulla stabilità degli atti regolamentari e provvedimenti regionali, «con ulteriore lesione – per difetto di ragionevolezza, censurabile anche ai sensi dell'art. 3 della Costituzione e ai sensi dell'art. 97 sul buon andamento della pubblica amministrazione – della sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita».

Inoltre, la legittimazione ad agire dell'Autorità non risulterebbe coordinata con la legittimazione propria delle parti private, sicché il ricorso della prima potrebbe risolversi in un intervento di supplenza o surrogazione in favore di parti private decadute dal termine per proporre l'impugnativa ordinaria. Palese, poi, sarebbe l'incongruenza che si determinerebbe quando l'Autorità, tenuta ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, impugni atti di un'amministrazione statale tenuta a sua volta ad avvalersi della detta Avvocatura.

Anche tali censure sono inammissibili.

Esse riguardano, per la maggior parte, questioni di diritto processuale, che non hanno alcuna attinenza col riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e sono, invece, demandate alla cognizione dei giudici comuni che le decideranno secondo le norme dei rispettivi ordinamenti. L'unico aspetto, che potrebbe assumere qui rilievo, concerne il presunto riflesso sulla stabilità degli atti regionali, conseguente alla (asserita) incertezza della decorrenza dei termini disciplinati dalla norma de qua. Tuttavia, si tratta di doglianza avente carattere meramente eventuale, che non può trovare ingresso in questa sede. Peraltro, i parametri evocati esulano dalle norme comprese nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione e non si rivelano potenzialmente idonei a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione.

6.— Infine, quanto alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione, va rilevato che esso non può trovare applicazione con riferimento all'attività legislativa; del resto nessuna adeguata motivazione risulta addotta sul punto.

7.— In definitiva, il ricorso deve essere dichiarato, nel suo complesso, inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel 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;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35 del d.l. n. 201 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, promosse in via principale dalla Regione Veneto, in riferimento agli articoli 3, 97, primo comma, 113, primo comma, 117, sesto comma e 118, primo e secondo comma della Costituzione, alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda 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, l'11 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2013.

Sentenza del 14 febbraio 2013, n. 22

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Liguria	
Materie	Demanio e patrimonio	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 15, commi 2 e 3; 26, comma 2; 38, comma 5, lettera c), della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2 (Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio)	estinzione del giudizio	art. 117, secondo comma, lettere e), l) ed s), e terzo comma, Cost.
artt. 38, comma 5, lettera a), e 47, l.r. 2/2012	cessazione della materia del contendere	art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), e terzo comma, Cost.
l.r. 2/2012 e artt. 1, 4, 5, 6, 16, 17, e art. 8 della medesima legge	inammissibilità delle questioni	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.
artt. 7, comma 3; 11, lettera c) e 14, l.r. 2/2012	non fondatezza delle questioni	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Sintesi

La Corte esamina la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria concernente la disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio.

Preliminarmente, rileva che per quanto riguarda l'impugnativa degli artt. 15, commi 2 e 3; 26, comma 2; 38, comma 5, lettera c), il ricorrente ha depositato atto di rinuncia parziale, accettato dalla Regione Liguria; pertanto, viene dichiarata l'estinzione del giudizio in riferimento alle relative questioni di legittimità costituzionale.

La Corte dichiara inammissibili le censure rivolte con riferimento all'intera legge regionale e, nel loro complesso, agli artt. 1, 4, 5, 6, 16 e 17, trattandosi di disposizioni a contenuto disomogeneo e stante l'impossibilità di individuare specifici profili di contrasto delle singole disposizioni con il parametro di riferimento costituzionale.

Il Giudice costituzionale dichiara, inoltre, l'inammissibilità della questione relativa all'art. 8 della legge impugnata, perché non ha formato oggetto di rilievo nel corpo motivazionale.

In relazione agli artt. 47, comma 9 e 38, comma 5, lett. a), viene dichiarata cessata la materia del contendere per sopravvenuta abrogazione e modificazione delle disposizioni.

La Corte procede all'esame del merito delle questioni proposte relativamente agli articoli 7, 11 e 14.

La disposizione di cui all'art. 7, comma 3, prevede che i beni del demanio marittimo possano essere assegnati in consegna a comuni, province ed enti del settore regionale allargato per usi di pubblico interesse. Secondo il ricorrente, la norma sarebbe illegittima in quanto attinente ad aspetti che coinvolgono il profilo dominicale del demanio marittimo, essendo l'istituto della consegna disciplinato dal codice della navigazione, relativo alle modalità di uso diretto dei beni da parte dello Stato.

Per la Corte, invece, la censura è infondata in quanto la norma in esame contiene una disposizione transitoria (art. 51, comma 5) che esclude espressamente che la Regione eserciti le funzioni sui beni del demanio marittimo prima dell'emanazione dei decreti di cui al d.lgs. n. 85/2010.

La Corte esclude l'illegittimità della norma di cui all'art. 11, lettera c); essa, infatti, precisa che i beni destinati a comporre il demanio regionale sono unicamente quelli appartenenti alla Regione per acquisizione a qualsiasi titolo; pertanto tale disciplina non riguarda i beni che, secondo l'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 85/2010, sono esclusi dal trasferimento alle Regioni.

Infine, la Corte dichiara la non fondatezza della questione per la censura riguardante l'art. 14, circa il previsto potere di autotutela amministrativa, di cui la Regione si dichiara titolare sui beni del demanio marittimo regionale, in quanto le misure ivi stabilite a tutela dei beni riguardano solo quelli acquisiti al demanio regionale.

SENTENZA N. 22
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	GALLO	Presidente
- Gaetano	SILVESTRI	Giudice
- Sabino	CASSESE	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”
- Aldo	CAROSI	”
- Marta	CARTABIA	”
- Sergio	MATTARELLA	”
- Mario Rosario	MORELLI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2 (Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio), nonché, in specie, degli articoli 1, 4, 5, 6, 7, comma 3, 8, 11, lettera c), 14, 15, commi 2 e 3, 16, 17, 26, 38, comma 5, lettere a) e c), e 47, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-17 aprile 2012, depositato in cancelleria il 18 aprile 2012 ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lucio Laurita Longo per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha proposto ricorso avverso l'intera legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2 (Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio) nonché avverso gli articoli 1, 4, 5, 6, 16 e 17 della stessa legge nel loro insieme; e ancora avverso gli articoli 7, comma 3; 8; 11, lettera c); 14; 15, comma 3; e, inoltre, l'art. 15, comma 2; l'art. 26; l'art. 38, comma 5, lettere a) e c); e l'art. 47, in riferimento, complessivamente, all'art. 117, secondo comma, lettere e), l), s), nonché terzo comma, della Costituzione e ad alcune disposizioni interposte.

A parere del ricorrente, l'intera legge sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., riguardando una materia, come il demanio e patrimonio, che, in quanto riconducibile a quella dell'ordinamento civile, sarebbe riservata in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato.

Risulterebbero nel loro insieme in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., anche gli artt. 1, 4, 5, 6, 16 e 17 della legge impugnata, «nelle parti in cui la Regione Liguria disciplina aspetti dominicali del demanio, così esorbitando dalle sue competenze che sono limitate alla gestione amministrativa dei beni, alla stregua di quanto stabilito dalla legge n. 382/1975, dal d.P.R. n. 616/1977 e dal decreto legislativo n. 85/2010».

Il medesimo parametro sarebbe violato anche dall'art. 7, comma 3, riguardante l'istituto della consegna, disciplinato dal codice della navigazione, in quanto attinente ad aspetti che coinvolgono il profilo dominicale del demanio marittimo, dal momento che quell'istituto è relativo alle modalità di uso diretto del bene demaniale da parte dello Stato quale proprietario.

Ugualmente in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., si porrebbero l'art. 11, con riferimento ai beni demaniali marittimi, in quanto, a norma dell'art. 5, comma 2, del già citato d. lgs. n. 85 del 2010, sarebbero esclusi dal trasferimento in proprietà agli enti territoriali tutta una serie di beni riferiti, appunto, al demanio marittimo; nonché l'art. 14, in relazione al potere di autotutela amministrativa di cui la Regione si dichiarerebbe titolare proprio in virtù del contestato «principio di dominicalità».

Quanto alle altre disposizioni impuginate, l'art. 15 violerebbe, al comma 2, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e, al comma 3, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; l'art. 26 violerebbe le lettere e) ed s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., nonché il terzo comma del medesimo articolo 117; l'art. 38, comma 5, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.; l'art. 47, contrasterebbe sia con la lettera l) del secondo comma, dell'art. 117 Cost., sia con il terzo comma del medesimo articolo.

2.- Occorre preliminarmente rilevare che, per quanto attiene all'impugnativa degli artt. 15, commi 2 e 3; 26, comma 2; e 38, comma 5, lettera c), il ricorrente ha depositato atto di rinuncia parziale e che questa è stata accettata dalla Regione resistente.

Atteso che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo, deve essere dichiarata l'estinzione del processo in riferimento alle relative questioni di legittimità costituzionale.

3.- Inammissibile è, invece, sulla base del consolidato orientamento di questa Corte, la questione proposta «con riferimento all'intera legge regionale», censurata globalmente «nella sua impostazione sistematica» per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost: considerata la notevole varietà dei temi coinvolti nella articolata disciplina legislativa – in una materia nella quale la Regione Liguria era intervenuta già con la legge 26 novembre 1991, n. 33 (Disciplina del demanio e del patrimonio regionale) e poi con la legge 29 maggio 2007, n. 21 (Norme per la conservazione, gestione e valorizzazione del demanio e del patrimonio regionale) – risulta impossibile individuare uno specifico e chiaro oggetto di censura.

4.- Al medesimo epilogo occorre pervenire anche per ciò che concerne l'impugnativa riferita, nel loro complesso, agli artt. 1, 4, 5, 6, 16 e 17 della legge censurata, dal momento che, trattandosi di disposizioni a contenuto assai vario e disomogeneo, risulta non esaurientemente chiarito l'oggetto della doglianza: non sono, infatti, enunciati specifici profili di contrasto delle singole disposizioni censurate con il parametro di riferimento unicamente evocato; senza che, a tal fine, possa reputarsi sufficiente un generico richiamo alla disciplina di non meglio indicati «aspetti dominicali del demanio».

A rimarcare l'oscurità del motivo di ricorso, con la conseguente impossibilità di identificare la censura sotto il profilo della lamentata eccedenza della competenza regionale, vale, d'altra parte, il rilievo, eccepito dalla Regione resistente, secondo il quale la legge oggetto di impugnativa non soltanto riserva, in generale, il proprio spazio di intervento al solo demanio e patrimonio regionale – secondo le «Finalità» chiaramente enunciate all'art. 1 (la legge «disciplina la conservazione,

gestione e valorizzazione del demanio e del patrimonio regionale e i contratti di acquisizione e di disposizione dei beni, in armonia con la disciplina comunitaria e statale vigente, nel rispetto dell'autonomia patrimoniale del Consiglio regionale - Assemblea legislativa della Liguria») – ma subordina poi la concreta operatività della disciplina del demanio marittimo soltanto alla completa attuazione del richiamato d. lgs. n. 85 del 2010.

5.- Del pari inammissibile, come per costante giurisprudenza, è la questione relativa all'art. 8 della legge impugnata: detta disposizione, infatti, ancorché menzionata nella premessa e nelle conclusioni del ricorso, non ha poi formato oggetto di specifico rilievo nel corpo motivazionale, restando non esplicitata alcuna ragione di censura.

6.- Quanto, poi, alla impugnativa concernente l'art. 47, circoscritta, in realtà, al solo comma 9, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere: il comma 9 dell'art. 47, infatti, è stato abrogato dall'art. 4, comma 10, della legge della Regione Liguria 26 aprile 2012, n. 15 (Disposizioni in materia tributaria e finanziaria), senza che risulti abbia avuto applicazione: nella memoria depositata per l'udienza, la Regione ha, infatti, dichiarato che il regolamento ivi previsto non è stato emanato.

Ad identico esito è destinata l'impugnativa concernente l'art. 38, comma 5, lettera a): successivamente alla notifica del ricorso, infatti, questa disposizione è stata modificata ad opera dell'art. 4, comma 7, della richiamata legge regionale n. 15 del 2012, in chiara sintonia con i rilievi prospettati dal Governo; la modifica, d'altra parte, appare adottata, per espressa dichiarazione resa dalla Regione nella memoria di costituzione, «in tempi tali da impedire ogni applicazione della pregressa normativa per il periodo antecedente».

7.- L'esame del merito va dunque limitato alle questioni riguardanti i soli artt. 7, comma 3; 11, lettera c), e 14 della legge impugnata.

7.1.- L'art. 7, comma 3, stabilisce che «I beni appartenenti al demanio marittimo possono essere assegnati in consegna ai sensi dell'art. 34 cod. nav. e 36 del regolamento per la navigazione marittima a comuni, province ed enti del settore regionale allargato per usi di pubblico interesse». Il ricorrente lamenta, come si è accennato, che la Regione avrebbe indebitamente ecceduto dalla sua competenza nella disciplina di una materia esclusivamente riservata allo Stato, in quanto la norma in esame risulti destinata a interessare il profilo dominicale del demanio marittimo.

L'assunto non è fondato, muovendo da una erronea premessa interpretativa. La norma impugnata non può essere interpretata come devolutiva alla Regione di esorbitanti attribuzioni “dominicali” o di funzioni non ancora trasferite, atteso che la disposizione transitoria di cui all'art. 51, comma 5, della legge in discorso esclude espressamente che le funzioni statali esercitate sui beni di cui al d. lgs. n. 85 del 2010 possano essere esercitate dalla Regione prima dell'emanazione dei previsti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. D'altra parte, l'art. 2, comma 1, della legge impugnata, come modificato dalla richiamata legge regionale n. 15 del 2012 (art. 4, comma 5), ha anch'esso espressamente limitato l'applicabilità della propria disciplina al demanio e al patrimonio della Regione Liguria e al demanio marittimo «qualora acquisito a seguito dell'attuazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85».

7.2.- Non dissimili, nella sostanza, appaiono le considerazioni da svolgere anche in ordine alla impugnativa dell'art. 11, posto che il Governo ne censura la disciplina con riferimento a quei beni del demanio marittimo che, a norma dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 85 del 2010, sono esclusi dal trasferimento agli enti territoriali.

Nell'individuare i diversi beni destinati a comporre il «demanio regionale» (locuzione, questa, che già di per sé permette di escludere dal perimetro normativo beni assoggettati ad un diverso regime dominicale), la disposizione censurata, infatti, chiaramente puntualizza che gli stessi entrano a far parte di quel regime soltanto «se appartenenti alla Regione per acquisizione a qualsiasi titolo». E', pertanto, evidente che non potranno considerarsi “appartenenti” al demanio regionale quei beni che, a norma del richiamato art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 85 del 2010, sono esclusi dal trasferimento alle Regioni.

7.3.- Gli stessi argomenti possono essere, infine, adottati anche per disattendere la fondatezza dei rilievi svolti dal Governo a proposito dell'art. 14: le misure ivi stabilite a tutela dei beni, fra le quali quelle adottabili in sede di autotutela, si riferiscono, infatti, esclusivamente ai beni del «demanio regionale» nei sensi dianzi chiariti, vale a dire a quelli che a questo demanio possano considerarsi acquisiti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara estinto il giudizio in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 15, commi 2 e 3; 26, comma 2; e 38, comma 5, lettera c), della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2 (Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio), promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere e), l), s), della Costituzione, nonché all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, lettera a), nonché dell'art. 47 della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2 (Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio), promosse, in riferimento, rispettivamente, all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché all'art. 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2 (Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio) nonché degli articoli 1, 4, 5, 6, 16, 17, e dell'art. 8 della medesima legge, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 7, comma 3; 11, lettera c), e 14 della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2012, n. 2 (Disciplina regionale in materia di demanio e patrimonio), promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2013.

Sentenza del 15 febbraio 2013, n. 26		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Sardegna	
Materie	Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario Copertura finanziaria Previdenza complementare e integrativa Sistema tributario e contabile dello Stato	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 4, comma 2, legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, “Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l’integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall’Amministrazione regionale)»	illegittimità costituzionale	art. 81, quarto comma, Cost.
art. 16, comma 2, l.r. Sardegna 27/2011	illegittimità costituzionale	art. 81, quarto comma, Cost.
art. 7, comma 5, l.r. Sardegna 27/2011	illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede, per il dipendente beneficiario della prestazione pensionistica integrativa, che la facoltà di chiedere la liquidazione in forma di capitale sia limitata alla misura del 50% del montante finale accumulato.	art. 117, terzo comma, Cost.
l.r. Sardegna 27/2011	inammissibilità della questione	art. 117, secondo comma, lett. o) e terzo comma, Cost.
art. 7, comma 5, l.r. Sardegna 27/2011	infondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lett. e) e terzo comma, Cost.
Sintesi		
<p>L’impugnazione delle norme della Regione Sardegna da parte del Governo investe sia la legge nella sua interezza, sia due specifiche disposizioni della stessa.</p> <p>Nel primo caso la Corte rileva, preliminarmente, come la legge in esame sia caratterizzata da una pluralità di contenuti, che rivelano una molteplicità di interessi e connesse competenze statali e regionali, la cui interazione rende problematica l’esatta individuazione della potestà legislativa prevalente; in tale ipotesi, come già affermato in precedenza, “<i>gli ambiti di spettanza dei due legislatori possono essere relativamente mobili e suscettibili di scrutinio analitico con riguardo alla ratio ed alla finalità di ciascuna norma esaminata</i>”. Ritiene, perciò, inammissibili le questioni sollevate nei confronti dell’intera legge regionale, in quanto nel ricorso difetta la puntuale</p>		

indicazione delle norme e dei parametri costituzionali attinenti al loro scrutinio.

Risulta, invece, fondata la questione relativa alla disposizione dell'articolo 4, comma 2, che prevede, fino al raggiungimento dell'equilibrio finanziario determinato dall'entrata a regime del sistema contributivo, la corresponsione da parte della Regione di un contributo al fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale (FITQ); invero, a fronte del predetto onere si rinvia a quanto disposto dall'art. 16, comma 2, in merito alla relativa copertura con legge finanziaria. La disposizione censurata viola il principio costituzionale in base al quale "ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte" (art. 81, comma 4, Cost.), in attuazione del quale la normativa statale in materia di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) prevede anche la definizione di una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni di spesa garantendo "la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura" (art. 17, l. n.196/2009). La Corte, nella sua costante giurisprudenza in materia, ha chiarito alcuni concetti: che *"le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una <<esplicita indicazione>> del relativo mezzo di copertura (ex plurimis, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958); che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961); che solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale..."* (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988), eccezione quest'ultima che non può applicarsi alla fattispecie considerata dalla norma impugnata, in quanto rientrante nella categoria di *"spese pluriennali aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo"*.

Pertanto, il giudice sanziona l'illegittimità dell'art. 4, comma 2, e, in via consequenziale, dell'art. 16, comma 2.

Per quanto riguarda le questioni di legittimità concernenti l'art. 7, comma 5, il Giudice ritiene infondata quella sollevata in riferimento alla supposta violazione della potestà esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario e contabile (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.) e della potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, terzo comma, Cost.). Invero, le considerazioni governative, che riconducono la possibilità della liquidazione in capitale delle prestazioni pensionistiche nell'alveo delle misure di carattere tributario, non sono condivise dalla Corte, secondo la quale la norma disciplina *"esclusivamente le modalità di erogazione di una delle prestazioni complementari corrisposte dal FITQ, senza alcun riferimento al regime fiscale, che segue le regole generali della materia poste dallo Stato"*; come già ribadito in altre pronunce (*ex multis* sentenze n. 300 del 2011, n. 235 del 2010, n. 168 del 2009, nn. 430 e 165 del 2007), ritiene indubbio come *"ai fini dell'identificazione della materia nella quale si collocano le norme impuginate, non assuma rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, bensì sia necessario il riferimento all'oggetto ed alla ratio delle stesse in modo da identificare correttamente e compiutamente l'interesse in concreto tutelato"*.

Fondata, invece, risulta la questione relativa alla medesima disposizione, nella parte in cui consente al beneficiario della prestazione pensionistica integrativa di chiederne la liquidazione in forma di capitale senza l'osservanza del limite del 50% del montante accumulato, limite stabilito dalla normativa statale di principio (art. 11, comma 3, d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252) in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.). Peraltro, le argomentazioni eccepite dalla difesa regionale in merito alla previsione nella suddetta norma di un regolamento di disciplina delle modalità applicative della medesima, concernenti anche la fissazione del predetto limite imposto dal legislatore statale, non trovano accoglimento nel giudizio della Corte, poiché la norma *de quo* involge *"questioni inerenti al sorgere ed all'esercizio di diritti soggettivi, in relazione ai quali la certezza dei rapporti giuridici e la tutela dell'affidamento dei potenziali beneficiari delle prestazioni assumono valenza indefettibile, la cui cura e salvaguardia non può essere rimessa ad una fonte regolamentare regionale"*.

SENTENZA N. 26
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	GALLO	Presidente
- Gaetano	SILVESTRI	Giudice
- Sabino	CASSESE	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- 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, comma 2, e 7, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 febbraio – 1° marzo 2012, depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Raffaele Tamiozzo 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. — Con ricorso ritualmente notificato il 27 febbraio – 1° marzo 2012 e depositato il 5 marzo 2012, su deliberazione consiliare del 24 febbraio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale la legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)», sia con riguardo agli articoli 4, comma 2, e 7, comma 5, che nel suo complesso.

1.1. — L'art. 4, comma 2, di detta legge viene censurato in relazione all'erogazione di un contributo specifico della Regione autonoma finalizzato al raggiungimento dell'equilibrio finanziario del Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza a favore dei dipendenti dell'amministrazione regionale (FITQ), facendo rinvio, per la copertura del relativo onere, a successivi provvedimenti da assumere con legge finanziaria. La norma sarebbe in contrasto con l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, e con il parametro interposto costituito dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), poiché

comporterebbe nuove e maggiori spese senza indicare espressamente le risorse necessarie per farvi fronte relativamente ad ogni esercizio interessato al riequilibrio ed in assenza della previa definizione di una specifica clausola di salvaguardia, finalizzata alla compensazione delle eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni, e di una dettagliata relazione tecnica funzionale all'individuazione della copertura finanziaria.

1.2. — L'art. 7, comma 5, della stessa legge regionale n. 27 del 2011 viene impugnato in relazione alla prescrizione che consente la liquidazione delle prestazioni pensionistiche in forma di capitale secondo le modalità stabilite dall'emanando regolamento di gestione. La disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che attribuisce al legislatore statale la competenza esclusiva nella materia «sistema tributario e contabile dello Stato» e con l'art. 117, terzo comma, Cost., che indica come materia di legislazione concorrente il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», poiché determinerebbe l'applicazione di un regime di imposizione latore di minori entrate fiscali, come tale pregiudizievole per la finanza pubblica, e consentirebbe comunque di evitare ai beneficiari delle prestazioni pensionistiche integrative la soggezione al limite massimo del 50% nella liquidazione diretta del montante finale accumulato; limite previsto dall'apposita norma interposta individuata nell'art. 11, comma 3, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari).

1.3. — L'intera legge viene poi impugnata in quanto il complesso delle sue disposizioni non terrebbe in alcun conto delle «inderogabili e urgenti esigenze di contenimento della spesa pensionistica, conseguenti agli impegni internazionali del nostro Paese, assunti in sede di Unione Europea, nonché delle richieste esplicitamente formulate all'Italia dagli organismi economici a livello internazionale». Tale impugnazione, che non indica alcun parametro costituzionale, emerge dalla parte iniziale del ricorso la quale, riprendendo la deliberazione del Consiglio dei ministri, rileva che «la legge regionale è censurabile in quanto eccede dalla competenza legislativa concorrente in materia di “previdenza complementare ed integrativa”, prevista per le regioni ordinarie dall'art. 117, comma 3, Cost., ed estesa ex art. 10 della l. cost. n. 3 del 2011, quale forma di autonomia più ampia, alla regione Sardegna, alla quale è riconosciuta al riguardo, dall'art. 5 lettera b) dello statuto speciale di autonomia di cui alla legge costituzionale n. 3/1948, competenza integrativo-attuativa. La legge regionale, inoltre, viola la competenza esclusiva statale in materia di “previdenza sociale” di cui all'articolo 117, comma 2, lettera o) della carta Costituzionale».

2. — Con atto depositato il 10 aprile 2012 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che le questioni relative agli artt. 4, comma 2, e 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011 siano dichiarate inammissibili o, in subordine, infondate.

2.1. — In linea generale, la resistente eccepisce che lo spazio legislativo in cui si muove la legge impugnata è quello della previdenza complementare ed integrativa per i soli dipendenti regionali; per questo la stessa non eccederebbe l'ambito d'attribuzione derivante sia dall'art. 3, primo comma, lettera *a*), dello statuto che dall'art. 117, terzo comma, Cost. La Regione, infatti, avrebbe esercitato in primo luogo la propria competenza legislativa esclusiva nella materia «stato giuridico ed economico del personale» (art. 3, primo comma, lettera *a*, dello statuto), alla quale afferirebbero i vantaggi derivanti dall'offerta dei servizi di previdenza complementare contenuta nella legge regionale n. 27 del 2011. In secondo luogo, sempre secondo la Regione, la legge impugnata, anche se fosse ricondotta al solo ambito previdenziale, rientrerebbe ampiamente nei limiti della competenza concorrente in materia di «previdenza complementare e integrativa» (art. 117, terzo comma, Cost.).

2.2. — Per quel che riguarda le singole censure, la difesa della Regione rileva che le doglianze rivolte alla legge regionale nel suo complesso sarebbero inammissibili, perché formulate in modo assolutamente assertivo, in assenza di individuazione del parametro costituzionale violato e delle specifiche disposizioni che vi contrasterebbero.

Quanto agli oneri previsti dall'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 27 del 2011 inerente al riequilibrio del FITQ, la relativa copertura sarebbe assicurata dal combinato disposto dell'art. 16 della stessa legge regionale e della successiva legge della Regione autonoma Sardegna 15 marzo

2012, n. 6, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2012)». In particolare l'art. 1, comma 6, di quest'ultima assicurerebbe la copertura attraverso il rinvio alla tabella D, allegata al provvedimento legislativo, la quale stanzierebbe risorse pari ad euro 7.340.000,00 per l'anno 2012 e ad euro 4.440.000,00 per gli anni 2013 e 2014.

Questa modalità di copertura sarebbe conforme alla legge regionale 2 agosto 2006, n. 11 (Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione autonoma della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 7 luglio 1975, n. 27, della legge regionale 5 maggio 1983, n. 11 e della legge regionale 9 giugno 1999, n. 23) ed all'art. 3, comma 1, 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 legge 25 giugno 1999, n. 208), conformemente agli orientamenti giurisprudenziali di questa Corte.

Secondo la resistente, infatti, nel caso di specie si tratterebbe di spese continuative e ricorrenti la cui copertura ben potrebbe essere assicurata al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale in conformità alla legge finanziaria regionale.

Circa la pretesa illegittimità dell'art. 7, comma 5, della legge impugnata, la Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della censura, in quanto formulata in via ipotetica e congetturale. Al contrario, detta norma rinvierebbe ad un successivo regolamento la determinazione delle modalità di liquidazione diretta del montante pensionistico. Pertanto fino alla sua entrata in vigore non vi sarebbe – sempre secondo la resistente – alcuna lesione della disposizione interposta, costituita dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005. Inoltre, l'ambito di competenza materiale nel caso di specie sarebbe lo «stato giuridico ed economico del personale», attribuito in via esclusiva alla Regione ai sensi dell'art. 3, primo comma, lettera *a*), dello statuto della Regione autonoma Sardegna, dal momento che il contenuto della disposizione si limiterebbe a regolare lo *status* del dipendente dell'amministrazione regionale in prospettiva della futura quiescenza.

Nel corso della udienza la difesa della Regione ha osservato che, in ogni caso, la citata disposizione della legge regionale non precluderebbe al regolamento di confermare il limite del 50% alla liquidazione diretta del montante pensionistico.

3. — La complessità dei contenuti della legge regionale impugnata e la pluralità dei parametri costituzionali invocati dal ricorrente e dalla difesa della Regione impongono una breve premessa ricostruttiva del quadro costituzionale in cui si inseriscono le prescrizioni di detta legge.

3.1. — Innanzitutto, occorre precisare che le censure effettuate con riguardo all'art. 81, quarto comma, Cost. devono essere scrutinate in riferimento al testo vigente della norma, 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 2014, come disposto dall'art. 6 della stessa legge.

3.2. — È opportuno poi sottolineare come la legge regionale oggetto del presente giudizio, nel prevedere il riassetto globale del fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, previdenza e assistenza del personale dipendente dell'amministrazione regionale, investa una pluralità di ambiti materiali, alcuni dei quali potenzialmente interferenti con la potestà legislativa esclusiva statale, altri ascrivibili a quella esclusiva regionale, altri, infine, riconducibili alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Quanto alla sovrapposizione di ambiti materiali, un simile riassetto può certamente intercettare la competenza esclusiva dello Stato in materia di previdenza sociale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost. – laddove si verifichi in concreto l'interazione con prescrizioni generali poste dallo Stato nell'esercizio della sua potestà *in subiecta materia* (in tal senso sentenza n. 274 del 2003) – ed in materia di sistema tributario e contabile dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (ad esempio per il trattamento fiscale e l'allocazione contabile della spesa). Inoltre, detta sovrapposizione può interagire con la potestà concorrente statale in materia di previdenza complementare e integrativa e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Infine, essa può rimanere correttamente nell'alveo

della competenza regionale esclusiva (art. 3, primo comma, lettera *a*, dello statuto: stato giuridico ed economico del personale) e nei confini di quella concorrente (l'art. 5, lettera *b*, dello statuto Sardegna prevede la potestà integrativa-attuativa regionale in materia di previdenza, i cui limiti vanno estesi in applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», ed in ragione della maggiore autonomia accordata dall'art. 117, terzo comma, Cost. alle Regioni a statuto ordinario in materia di previdenza complementare e integrativa).

La contiguità delle descritte competenze legislative statali e regionali avrebbe dovuto suggerire, nell'impugnazione dell'intera legge regionale, la puntuale individuazione delle diverse norme con riguardo alla materia o al complesso di materie effettivamente intercettati. Ciò al fine di verificare se il legislatore regionale abbia, in concreto, esercitato la propria competenza nel rispetto degli ambiti riservati allo Stato o dei principi posti in materia di legislazione concorrente da quest'ultimo. Infatti, quando si verifica simile intersecazione di materie – caratterizzata da una fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali – la cui titolarità è ripartita tra Stato e Regioni e quando risulta impossibile all'interno dell'intero tessuto normativo individuarne una prevalente, gli ambiti di spettanza dei due legislatori possono essere relativamente mobili (sentenza n. 271 del 2008) e suscettibili di scrutinio analitico con riguardo alla *ratio* ed alla finalità di ciascuna norma esaminata.

3.3. — Quanto all'impugnazione dell'intera legge regionale queste precisazioni sono assenti e pertanto le relative censure devono essere dichiarate inammissibili.

Esse risultano generiche, non soltanto per la carente individuazione dei parametri costituzionali. Anche interpretando l'impugnazione nel senso che la doglianza sia riferita agli artt. 117, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *o*), Cost., non risultano indicate le singole norme regionali che avrebbero ecceduto dalla competenza legislativa concorrente in materia di previdenza complementare ed integrativa e determinato l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale.

Sul punto è opportuno precisare che il riassetto ed il contenimento della spesa pensionistica e previdenziale costituiscono adempimenti indefettibili da parte di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nella loro regolazione e gestione. Nello specifico caso degli enti territoriali dette operazioni si inquadrano nella prospettiva sia del contenimento della spesa pubblica che della trasparenza delle politiche di governo dell'amministrazione. Infatti solo allocazioni contabili coerenti ed ordinate possono consentire di mettere in relazione la programmazione aggregata delle singole partite di bilancio con le scelte concretamente effettuate nella complessiva utilizzazione delle risorse. Per questo motivo le prospettazioni del Presidente del Consiglio avrebbero dovuto essere più puntuali e caratterizzate da un saldo collegamento tra oneri economici di ciascuna operazione di riassetto e parametri costituzionali attinenti al loro scrutinio. Al contrario, la genericità delle doglianze e la lacunosità nell'individuazione dei parametri costituzionali rendono inammissibili le questioni sollevate nei confronti dell'intera legge.

4. — Venendo allo scrutinio delle singole norme censurate dal ricorrente, la questione sollevata nei confronti dell'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 27 del 2011 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata in relazione ad entrambi i profili dedotti.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la mancata copertura della spesa in questione, invocando quale norma interposta l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, il quale prescrive che ogni legge comportante nuovi o maggiori oneri quantifichi espressamente le previsioni di spesa per ciascun anno, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

Il ricorrente censura altresì il rinvio della copertura finanziaria a successiva disposizione.

4.1. — Quanto al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, questa Corte ha già avuto modo di affermare che il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte. Con riguardo al caso in esame, il carattere precettivo generale dell'art. 81, quarto comma, Cost. è in

grado di vincolare la disciplina delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze n. 70 del 2012, n. 25 del 1993, n. 384 del 1991, n. 19 del 1970). Gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta categoria di spese: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'*incipit* dell'art. 17: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica.

Questa Corte ha costantemente affermato che: a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958); b) che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961); c) che solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

La fattispecie in esame non è ascrivibile, come sostenuto dalla resistente, alla categoria delle spese continuative e ricorrenti, le quali sono caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari. Al contrario, essa deve essere catalogata tra le spese pluriennali aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo, secondo il concreto fabbisogno che le esigenze di riequilibrio del fondo pensionistico comportano. Per questo motivo la disposizione in esame, come ciascuna legge che produce nuovi o maggiori oneri, avrebbe dovuto indicare espressamente, per ciascun esercizio coinvolto, il limite di spesa e la specifica clausola di salvaguardia finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali. In situazioni nelle quali la quantificazione degli oneri non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici, il legislatore prevede (art. 17 della legge n. 196 del 2009) l'obbligo di una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio.

In particolare, l'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009 – le cui modalità sono estese alle Regioni e alle Province autonome dal successivo art. 19, comma 2 – prescrive per le disposizioni legislative in materia pensionistica «un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari». Nel caso di specie alla disposizione impugnata avrebbe dovuto accompagnarsi apposita relazione tecnica riferita ad elementi di valutazione indispensabili, quali il censimento delle categorie dei destinatari, il loro numero, le diversificate dinamiche di sviluppo, con particolare riguardo alle aspettative di vita, agli automatismi – diretti ed indiretti – inerenti all'intero periodo necessario per provvedere al riequilibrio del fondo, nonché ad ogni altro elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni. In assenza di dette componenti la clausola di salvaguardia diventerebbe elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta l'andamento degli oneri programmati dovesse discostarsi in aumento rispetto alle previsioni iniziali.

Dunque, gli adempimenti previsti per la copertura di detta tipologia di spesa non sono stati rispettati né con la legge regionale impugnata né con la successiva legge finanziaria. Il tipo di spesa in esame appartiene alla categoria degli oneri pluriennali con carattere non uniforme e temporalmente circoscrivibile e per questo motivo esso non può essere assentito attraverso una stima apodittica dei conseguenti oneri.

In ogni caso anche l'articolazione di tale non consentita copertura *ex post* non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità del riequilibrio. Infatti, l'invocata copertura in sede di legge finanziaria (legge regionale n. 6 del 2012), che condurrebbe – ad avviso della Regione – alla cessazione della materia del contendere, non corrisponde, neppure

sotto il profilo contabile, alla spesa contestata dal Presidente del Consiglio. L'art. 1, comma 6, della legge regionale n. 6 del 2012, prescrivendo che «Le autorizzazioni di spesa per le quali si dispone una riduzione o un incremento, ai termini dell'articolo 4, comma 1, lettera f), della legge regionale 2 agosto 2006, n. 11 [...], sono determinate, per gli anni 2012-2014, nella misura indicata nell'allegata tabella D» si riferisce agli oneri nascenti dall'art. 20, commi 17 e 18, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), i quali non coincidono con la tipologia di spesa censurata. Il comma 17 prevede infatti versamenti regionali al FITQ relativi all'iscrizione dei dipendenti dei soppressi enti provinciali del turismo ed aziende autonome di cura e soggiorno, mentre il comma 18 dispone versamenti regionali al FITQ «a titolo di pagamento di quote di contribuzioni pregresse dovute per la copertura contributiva di periodi di servizio riconosciuti utili a favore di personale transitato nei ruoli regionali in virtù di norme statali e regionali e di quote integrative di quiescenza spettanti al personale degli enti regionali soppressi». Poiché l'impugnato art. 4, comma 2, prevede che «Fino al raggiungimento dell'equilibrio finanziario determinato dall'entrata a regime del sistema contributivo di cui all'articolo 3, comma 1, e al fine di salvaguardare le posizioni maturate ai sensi della legge regionale n. 15 del 1965, nonché di far fronte a iscrizioni o riconoscimenti di anzianità pregresse non interamente coperti da contribuzione, disposti entro la data del 1° settembre 2011 a favore di specifiche categorie di personale da disposizioni di legge regionale, la Regione corrisponde al FITQ un contributo annuale», è di tutta evidenza la non integrale sovrapponibilità delle prescrizioni di cui alla tabella D con quelle della disposizione impugnata.

4.2. — È inoltre fondata, in ragione della stretta connessione con la precedente, anche la questione posta in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sotto l'ulteriore profilo inerente al rinvio dell'individuazione dei mezzi di finanziamento della spesa ad una legge successiva a quella che le ha dato origine.

Va dichiarata pertanto, in via consequenziale, anche l'illegittimità dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 27 del 2011, il quale prevede che agli oneri di riequilibrio di cui all'impugnato art. 4, comma 2, si provveda con successiva legge finanziaria.

5. — Nei confronti dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011, sono state presentate sostanzialmente due distinte censure.

La prima è posta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce al legislatore statale la competenza esclusiva nella materia «sistema tributario e contabile dello Stato» ed all'art. 117, terzo comma, Cost. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata, consentendo la liquidazione in forma di capitale delle prestazioni pensionistiche, determinerebbe l'applicazione di un regime di imposizione fiscale più favorevole ai beneficiari, produttivo di minori entrate fiscali con conseguente pregiudizio per la finanza pubblica.

La seconda, formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., lamenta la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005, che ne costituirebbe norma attuativa, prevedendo l'erogazione in capitale delle prestazioni pensionistiche integrative fino ad un massimo del 50% del montante finale accumulato.

5.1. — La questione sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

È fuor di dubbio che, ai fini dell'identificazione della materia nella quale si collocano le norme impuginate, non assuma rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, bensì sia necessario il riferimento all'oggetto ed alla *ratio* delle stesse in modo da identificare correttamente e compiutamente l'interesse in concreto tutelato (*ex multis* sentenze n. 300 del 2011, n. 235 del 2010, n. 168 del 2009, n. 430 del 2007 e n. 165 del 2007). Nel caso in esame, tuttavia, sia la collocazione della norma che la sua intrinseca formulazione non consentono di attribuirle natura e implicazioni di carattere tributario. Essa ha per oggetto esclusivamente le modalità di erogazione di una delle prestazioni complementari corrisposte dal FITQ, senza alcun riferimento al relativo regime fiscale, che segue le regole generali della materia poste dallo Stato. La diversificazione del trattamento

fiscale è un mero effetto riflesso, inidoneo ad influenzare la classificazione della norma, trasferendola nell'ambito competenziale del «sistema tributario e contabile dello Stato», riservato in via esclusiva al legislatore statale.

Dunque, la norma censurata e la legge regionale nel suo complesso non introducono alcuna disposizione in materia di trattamento fiscale, in relazione al quale rimane applicabile il regime previsto, per la fattispecie in esame, dalla legislazione statale all'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 252 del 2005, il quale – peraltro – non esprime affatto un trattamento impositivo più favorevole per la liquidazione in capitale.

5.2. — È invece fondata la questione sollevata nei riguardi della medesima disposizione impugnata, in riferimento alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ed in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005, il quale prescrive in via generale il limite del 50% alla possibilità di liquidare direttamente in capitale il montante accumulato dal beneficiario della prestazione pensionistica.

Infatti la norma in esame consente di chiedere la liquidazione della pensione integrativa in forma di capitale, secondo le modalità stabilite dall'emanando regolamento di gestione, senza menzionare il limite del 50% all'esercizio di detta opzione prescritto dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005. Il precetto statale – invocato dal ricorrente quale disposizione interposta – esprime un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Esso mira, infatti, ad assicurare ai beneficiari delle prestazioni integrative situazioni giuridiche uniformi su tutto il territorio nazionale. La variante normativa introdotta dalla Regione incide sulla determinazione degli oneri pluriennali gravanti sul bilancio, in rapporto all'esercizio delle differenziate opzioni a disposizione dei soggetti interessati. In tal guisa la più ampia facoltà di scelta delle modalità di liquidazione della prestazione pensionistica integrativa determina indubbiamente – nella sua complessiva configurazione – un'intrinseca influenza sul riparto quantitativo e temporale della relativa spesa gravante sui futuri esercizi.

L'art. 11, comma 3, esprime altresì un principio di favore nei riguardi dell'opzione per il vitalizio rispetto a quella per la liquidazione *una tantum* del montante, almeno nella forma radicale del 100% delle competenze spettanti e – in quanto tale – è ascrivibile anche all'esercizio della potestà concorrente dello Stato in materia di previdenza complementare e integrativa (sulla possibilità che una norma interposta afferisca a più materie di competenza statale si vedano le sentenze n. 325 del 2011 e n. 162 del 2007). Proprio in ragione di tale valenza binaria del principio espresso dalla norma interposta, non è rilevante che il Presidente del Consiglio dei ministri non abbia invocato l'articolo 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia concorrente «previdenza complementare e integrativa», essendo a tal fine sufficiente l'invocazione del richiamato principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Peraltro, non può essere condivisa l'eccezione formulata in via subordinata dalla parte resistente nel corso dell'udienza, secondo cui spetterebbe all'emanando regolamento di gestione fissare i limiti del beneficio in conto capitale, in conformità con la norma statale interposta. La materia in esame involge, infatti, questioni inerenti al sorgere ed all'esercizio di diritti soggettivi, in relazione ai quali la certezza dei rapporti giuridici e la tutela dell'affidamento dei potenziali beneficiari delle prestazioni (l'espressione letterale della norma può facilmente ingenerare l'aspettativa, non esplicitando limiti di sorta, di una liquidazione del montante integrale o comunque superiore a quella prevista dalla legislazione statale) assumono valenza indefettibile, la cui cura e salvaguardia non può essere rimessa ad una fonte regolamentare regionale.

In ragione di quanto argomentato deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 27 del 2011 nella parte in cui non prevede, per il dipendente beneficiario della prestazione pensionistica integrativa, che la facoltà di chiedere la liquidazione in forma di capitale sia limitata alla misura del 50% del montante finale accumulato.

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 2011, n. 27, recante «Riforma della legge regionale 5 maggio 1965, n. 15 (Istituzione di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale)»;

2) *dichiara*, altresì, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della medesima legge regionale n. 27 del 2011;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011, nella parte in cui non prevede, per il dipendente beneficiario della prestazione pensionistica integrativa, che la facoltà di chiedere la liquidazione in forma di capitale sia limitata alla misura del 50% del montante finale accumulato;

4) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge regionale n. 27 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera o), e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2011, sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 febbraio 2013.

Sentenza del 22 febbraio 2013, n. 27		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Toscana	
Materie	Tutela della concorrenza Commercio	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.80 legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio su sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti) come sostituito dall'art. 88 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012)	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
art.81, comma 1, legge della Regione Toscana 28/2005, come sostituito dall'art. 89 della l.r. 66/2011	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
Sintesi		
<p>Con la presente sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due norme regionali in materia di commercio. Si tratta della norma che per gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa reintroduce l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, salvo limitate deroghe e prescrive il limite massimo di tredici ore giornaliere e della norma che, per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, reintroduce limiti agli orari di apertura e chiusura al pubblico, da determinarsi da parte dei comuni previa concertazione con le organizzazioni imprenditoriali del commercio e del turismo, le organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore e le associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative. Entrambe le norme violano, infatti, l'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, in quanto si pongono in contrasto con la norma statale dell'art. 3, comma 1, lettera d bis) del d.l. 223/2006, come novellato dall'art. 31, comma 1 del d.l. 201/2011, che nell'esercizio della suddetta competenza, come ha riconosciuto la Corte con la sent. 299 del 2012, ha liberalizzato gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali e degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.</p>		

SENTENZA N. 27
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	GALLO	Presidente
- Gaetano	SILVESTRI	Giudice
- Sabino	CASSESE	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

-	Giuseppe	FRIGO	"
-	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 88 e 89 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012), i quali sostituiscono, rispettivamente, gli articoli 80 e 81, comma 1, della legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), notificato il 27 febbraio-1° marzo 2012, depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 ed iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili 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 notificato a mezzo posta il 27 febbraio-1° marzo 2012 e depositato il successivo 5 marzo, ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli articoli 88 e 89 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012), i quali sostituiscono, rispettivamente, gli articoli 80 e 81, comma 1, della legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), nella parte in cui, con l'art. 88, introducono nuovi limiti agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e reintroducono l'obbligo di chiusura domenicale e festiva e, con l'art. 89, introducono nuovi limiti agli orari degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.

L'Avvocatura dello Stato ritiene che le norme impugnate violino l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, competenza esercitata mediante l'approvazione dell'art. 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 n. 214 del 2011, che ha eliminato i limiti e le prescrizioni agli orari e alle giornate di apertura degli esercizi commerciali. La questione è fondata.

L'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, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale – al 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, comprese quelle di somministrazione di alimenti e bevande, possa incontrare limiti e prescrizioni.

L'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, ha aggiunto la lettera d-bis) al comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, estendendo anche alla disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali l'elenco degli ambiti normativi per i quali è espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte.

L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 ha modificato la lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 3 citato, eliminando dal testo della norma le parole «in via sperimentale» e dopo le parole «dell'esercizio» l'espressione «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 relative a orari o giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell' esercente.

Tale ultima norma è stata oggetto di impugnazione da parte di numerose Regioni che hanno lamentato la violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Questa Corte, con sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La prima delle norme impugnate nel presente giudizio (art. 88 della legge regionale n. 66 del 2011) si rivolge agli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, in relazione ai quali reintroduce l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, salvo limitate deroghe, e prescrive il limite massimo di apertura oraria di tredici ore giornaliere, salvo la possibilità di introdurre deroghe da parte dei comuni.

La seconda delle norme impugnate (l'art. 89 della medesima legge reg. n. 66 del 2011) reintroduce limiti agli orari di apertura e chiusura al pubblico per gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, da determinarsi da parte dei Comuni previa concertazione con le organizzazioni imprenditoriali del commercio e del turismo, le organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore e le associazioni dei consumatori, maggiormente rappresentative.

Risulta palese il contrasto tra la normativa regionale impugnata e l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. n. 223 del 2006, come novellato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», che, come si è innanzi precisato, ha liberalizzato gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali.

Ne consegue che gli artt. 88 e 89 della legge reg. n. 66 del 2011 violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80 della legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), come sostituito dall'articolo 88 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 81, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 28 del 2005, come sostituito dall'articolo 89 della legge regionale n. 66 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2013.

Sentenza del 26 febbraio 2013, n. 28

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Campania	
Materie	Coordinamento della finanza pubblica Ordinamento civile Copertura finanziaria Principio del pubblico concorso Tutela della concorrenza Tutela dell'ambiente Potere sostitutivo	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 11, comma 4, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria 2012)	illegittimità costituzionale	artt. 117, terzo comma, 119, secondo comma, Cost.
artt. 22, 37 e 50 l.r. 1/2012	illegittimità costituzionale	art. 81, quarto comma, Cost.
art. 24, comma 2, l.r. 1/2012	illegittimità costituzionale	artt. 3 e 97, Cost.
art. 24, comma 3, l.r. 1/2012	illegittimità costituzionale	artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.
art. 27, comma 1, lettera b), l.r. 1/2012;	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost.
art. 32, comma 2, l.r. 1/2012	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art. 45, commi 1 e 3 l.r. 1/2012	illegittimità costituzionale	art. 120, secondo comma, Cost.
art. 23, comma 6, l.r. 1/ con il ricorso indicato in epigrafe.	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost..
art. 23, commi 7 e 10, l.r. 1/2012,	estinzione del processo	artt.3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost..

Sintesi

Nella presente sentenza la Corte affronta numerose questioni sollevate dal Governo sulla legge finanziaria 2012 della Regione Campania.

La prima censura riguarda l'articolo 11, comma 4, che prevede la possibilità di riutilizzare una quota delle somme derivanti dal recupero dell'evasione, per obiettivi determinati; dispone inoltre che tali spese non siano considerate ai fini del computo relativo al Patto di stabilità. La Corte accoglie i rilievi espressi dal Governo, che evidenzia come la disposizione regionale violi le norme statali relative al Patto di stabilità, espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. In base a tale normativa le Regioni possono sottrarre le spese finanziate con il gettito derivante dal recupero dell'evasione dal complesso delle spese finali ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno solo a condizione "che tali uscite si riferiscano a spese in conto capitale, e che il relativo ammontare sia limitato a quanto effettivamente riscosso entro il 30 novembre di ogni anno e che siano iscritte a bilancio separatamente". La Corte dichiara pertanto

illegittima la disposizione censurata, che non prevede alcuna delle condizioni stabilite dal legislatore statale.

La seconda censura riguarda gli articoli 22, 37 e 50 che, ad avviso della parte ricorrente, violerebbero l'articolo 81, quarto comma della Costituzione in quanto introdurrebbero spese gravanti sul fondo di riserva per le spese imprevedute, sul quale è appostata una somma inferiore rispetto all'ammontare delle spese previste dalle tre disposizioni impugnate. La Corte dichiara fondata la questione e precisa altresì che non possono gravare su un fondo per spese "imprevedute", destinato quindi a spese non preventivabili, spese inserite nel bilancio di previsione.

La terza disposizione impugnata, l'articolo 23, comma 3, prevede la soppressione del cinquanta per cento delle posizioni dirigenziali prive del titolare dal 1° gennaio 2010 e contestualmente la riduzione del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area della dirigenza, in misura corrispondente alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni soppresse. La parte ricorrente ritiene che la norma, invadendo l'ambito del trattamento economico della dirigenza, rimesso alla contrattazione collettiva, violi l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile. La Corte dichiara la questione non fondata e chiarisce come la norma impugnata "*si limita ad adeguare il bilancio di previsione alla mutata consistenza numerica del personale dirigenziale*", e risulta in linea con le disposizioni statali (art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010), che avevano stabilito la riduzione delle poste per il trattamento accessorio in funzione della riduzione del personale in servizio.

La quarta censura riguarda l'articolo 23, comma 7, che, nel prevedere, per il triennio 2011- 2013, la riduzione del fondo per le risorse finanziarie destinate all'incentivazione del personale del comparto della Giunta regionale, dispone che il relativo ammontare sia pari a quello relativo all'anno 2010 e non sia invece ridotto, come rileva la parte ricorrente, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio; ciò in violazione della normativa statale (art. 9, commi 1 e 2 bis del d.l. 78/2010), in materia di coordinamento della finanza pubblica. A seguito di modifiche apportate al testo impugnato e di conseguente rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri accettata dalla Regione Campania, la Corte ha dichiarato l'estinzione del processo limitatamente alla suddetta censura e a quella relativa al comma 10 dello stesso articolo; quest'ultima disposizione, nella formulazione oggetto d'impugnazione, prevedeva la possibilità di immettere nei ruoli della Giunta regionale personale in posizione di comando ed in servizio alla data del 31 dicembre 2011 presso il Commissario di Governo. La parte ricorrente rilevava che la proroga del comando, in base alla normativa statale, avrebbe riguardato il solo personale delle Poste in posizione di comando dal 2007, e pertanto la norma regionale si poneva in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione che riserva alla competenza legislativa statale la disciplina dell'ordinamento civile e dei rapporti di diritto privato regolabili dai contratti collettivi. La modifica apportata anche a questa disposizione ha comportato la rinuncia al ricorso e la conseguente estinzione del processo.

L'articolo 24, comma 2, anch'esso censurato, dispone che il personale in posizione di comando presso l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) transiti nei ruoli del suddetto ente, mediante selezione pubblica, senza osservare il vincolo assunzionale stabilito dal legislatore statale, che consente assunzioni di personale entro il limite del venti per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dal servizio dell'anno precedente. La Corte dichiara fondata la questione e ritiene la disposizione in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, terzo comma, della Costituzione. Dichiara altresì la disposizione illegittima per violazione dell'obbligo del pubblico concorso, e ribadisce, come già affermato in precedenti pronunce, che "*il previo superamento di una qualsiasi selezione pubblica è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché tale previsione non garantisce che la previa selezione abbia natura concorsuale...*".

E' dichiarato altresì illegittimo il comma 3 dello stesso articolo, che consente di procedere ad assunzioni di nuovo personale attingendo a graduatorie esistenti, senza rispettare i vincoli posti dal legislatore statale e senza individuare le necessarie coperture finanziarie, in violazione quindi dei

principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'articolo 81, quarto comma, Cost..

Viene inoltre censurato l'articolo 27, comma 1, lettera b); la parte ricorrente ritiene che la disposizione, nel prevedere quale criterio di preferenza per l'affidamento di contratti pubblici "le imprese che hanno sede legale ed operativa sul territorio campano, ovvero svolgono almeno la metà della propria attività in territorio campano ovvero impiegano almeno la metà dei lavoratori cittadini residenti in Campania", violi le disposizioni statali concernenti la qualificazione e la selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento e i criteri di aggiudicazione, riconducibili alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale, ex art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost.. La Corte dichiara fondata la questione e richiamando le precedenti pronunce in materia – *ex multis* sentenze n. 411 del 2008 e n. 401 del 2007 – ribadisce che "la fase di aggiudicazione degli appalti attiene alla tutela della concorrenza e pertanto spetta al legislatore statale, in via esclusiva, disciplinare tanto le procedure di affidamento, quanto i criteri di valutazione dell'offerta,..". Precisa inoltre che la disposizione impugnata, nel prevedere una preferenza per le imprese radicate nel territorio campano, è di ostacolo alla concorrenza, la cui tutela esige invece di allargare la platea degli operatori economici e la parità di trattamento degli stessi.

L'articolo 32, comma 2, anch'esso censurato, introduce una disposizione concernente le concessioni delle acque minerali e termali; nell'escludere, relativamente alle istanze di rassegnazione dichiarate cessate, l'applicazione del regolamento di disciplina delle procedure di attuazione in materia di acque minerali e termali, ad avviso della parte ricorrente consentirebbe l'automatica rassegnazione delle concessioni cessate, "senza assicurare che siano effettuate, tra l'altro, la valutazione della garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico ex art. 95, comma 6, del d.lgs. 152/2006 e la valutazione d'impatto ambientale"; la Corte esamina entrambi i profili riconducendoli nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. Dichiara pertanto illegittima la disposizione impugnata.

L'ultima disposizione impugnata è l'articolo 45, commi 1 e 3; essa prevede che la Regione e le Aziende ospedaliere universitarie possano definire uno specifico piano di riorganizzazione e l'adozione di provvedimenti in deroga alla programmazione vigente. La parte ricorrente ravvisa il contrasto con gli articoli 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica; con l'articolo 120, secondo comma Cost., per interferenza con le attribuzioni conferite al Commissario *ad acta*, e con l'articolo 81, quarto comma, Cost., per la mancata individuazione della copertura finanziaria per gli oneri derivanti dalla disposizione censurata. La Corte dichiara fondata la questione e si sofferma sul profilo attinente al potere sostitutivo esercitato dal *Commissario ad acta*, imposto "dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32) qual è quello alla salute"; precisa inoltre che le relative funzioni "devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali"; l'intervento del legislatore regionale determina di per sé la violazione dell'articolo 120, secondo comma, Cost., essendo il Commissario l'organo esclusivo incaricato dell'attuazione del Piano di rientro. Dichiara assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

SENTENZA N. 28

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	GALLO	Presidente
- Gaetano	SILVESTRI	Giudice

-	Sabino	CASSESE	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	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 11, comma 4, 22, 23, commi 6, 7 e 10, 24, commi 2 e 3, 27, comma 1, lettera *b*), 32, comma 2, 37, 45, commi 1 e 3, e 50 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27-28 marzo 2012, depositato presso la cancelleria il 30 marzo 2012 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

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 depositato presso la cancelleria della Corte il 30 marzo 2012 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato numerose disposizioni della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012).

1.1.– La prima doglianza si riferisce all'articolo 11, comma 4, della legge regionale impugnata. Il comma censurato prevede, tra l'altro, che la neoistituita Commissione per il contrasto dell'evasione e dell'elusione dei tributi erariali in materia fiscale e contributiva possa formulare proposte per l'impiego di una quota delle somme derivanti dal recupero dell'evasione, per obiettivi determinati. Il riutilizzo di tali somme, essendo, in base alla norma censurata, escluso dal complesso delle spese finali determinate ai fini del rispetto della disciplina del Patto di stabilità interno, violerebbe l'art. 117, terzo comma, e l'art. 119, secondo comma, Cost. Infatti, la normativa statale sul Patto di stabilità interno, di cui alla legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), all'art. 31 non prevedrebbe, per gli enti locali, alcuna possibilità di escludere somme dal calcolo delle spese finali determinate ai fini del rispetto del Patto di stabilità, mentre, all'art. 32, consentirebbe alle Regioni di escludere dal Patto, per quanto riguarda il riutilizzo del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale, solo le somme effettivamente incassate al 30 novembre di ogni anno, utilizzate per spese in conto capitale e acquisite in apposito capitolo di bilancio: condizioni, queste, che non sarebbero precisate dalla normativa regionale censurata.

1.2.– La seconda censura ha ad oggetto gli artt. 22, 37 e 50 della legge regionale indicata in epigrafe, che sarebbero privi di copertura finanziaria e perciò sarebbero contrari all'art. 81, quarto comma, Cost. Precisamente, i tre articoli prevedrebbero spese, per complessivi 2.500.000 euro, gravanti per almeno un milione di euro sul fondo di riserva per le spese impreviste, UPB 7.28.135, il quale ammonterebbe a 868.000 euro e sarebbe, dunque, incapiente rispetto alle spese previste.

1.3.– La terza censura riguarda l'art. 23, comma 6, della legge regionale indicata in epigrafe. Tale comma prevede la riduzione del 50 per cento delle posizioni dirigenziali prive di titolarità alla data del 1° gennaio 2010 e aggiunge che, dalla medesima data, il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area della dirigenza della Giunta regionale è ridotto di un importo pari alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni soppresse. Il Presidente del Consiglio ritiene che la norma incida su un fondo già predeterminato nell'ammontare e dotato di una destinazione di scopo, in tal modo invadendo l'ambito del trattamento economico della dirigenza, il quale, ai sensi dell'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), è rimesso alla contrattazione collettiva. Conseguentemente, la norma regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in materia di ordinamento civile.

1.4.– La quarta doglianza si appunta sull'art. 23, comma 7, della legge citata in epigrafe, il quale prevede che il fondo per le risorse finanziarie destinate all'incentivazione del personale del comparto della Giunta regionale, per il triennio 2011-2013, sia pari a quello relativo all'anno 2010. A detta del ricorrente, la Regione avrebbe omesso di prevedere la riduzione del fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, come invece esigerebbe l'art. 9, commi 1 e 2-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010. La norma regionale sarebbe pertanto in contrasto con la legislazione statale, determinando la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.5.– Viene inoltre censurato l'art. 23, comma 10, della legge regionale, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, Cost. Il comma 10 stabilisce, infatti, che il personale di cui all'art. 3, comma 112, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2008), in posizione di comando ed in servizio alla data del 31 dicembre 2011 presso il Commissariato di Governo, possa essere immesso, a domanda e nei limiti dei posti in organico, nei ruoli della Giunta regionale della Campania. Il ricorrente rileva innanzitutto che la proroga del comando e, quindi, la scadenza per disporre il relativo trasferimento di ruolo riguarderebbe il solo personale delle Poste in posizione di comando dal 2007, in base all'art. 21, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, mentre non sarebbe più consentita per il personale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

La norma regionale, non specificando che la possibilità di inquadramento nel ruolo della Giunta è limitata al personale delle Poste in posizione di comando dal 2007, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale la disciplina dell'ordinamento civile e, quindi, dei rapporti di diritto privato regolabili dai contratti collettivi. Inoltre, l'estensione di tale disposizione al personale che non ne abbia titolo comporterebbe sia il rischio di richieste emulative da parte di altri settori pubblici, sia la violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

1.6.– La sesta doglianza riguarda l'art. 24, comma 2, della legge regionale indicata in epigrafe. Tale disposizione prevede che il personale in posizione di comando da almeno 24 mesi presso l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) transiti mediante selezione pubblica nei ruoli di quest'ultimo ente. Questa norma contrasterebbe, secondo il ricorrente, innanzitutto con la norma statale di cui all'art. 14, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, che consentirebbe assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Contravvenendo al regime vincolistico relativo alle assunzioni, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento finanziario, cui sarebbe riconducibile la disposizione statale evocata a parametro interposto.

Inoltre, la norma regionale consentirebbe un inquadramento riservato al personale in posizione di comando, violando l'obbligo costituzionale di accesso ai pubblici uffici attraverso pubblico concorso. Risulterebbero, dunque, violati i principi di ragionevolezza, uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1.7.– L'art. 24, comma 3, della legge regionale indicata in epigrafe è poi censurato, in quanto autorizza l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania ad utilizzare la graduatoria esistente alla data del 31 dicembre 2009 del concorso bandito per il profilo professionale di dirigente ambientale, per far fronte all'attività di vigilanza e monitoraggio del territorio. Anche in questo caso, l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010 viene evocato a parametro interposto, poiché l'autorizzazione ad utilizzare la graduatoria non verrebbe circoscritta in base alla normativa vincolistica in materia di assunzione del personale, configurando in tal modo una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento finanziario. Vi si aggiungerebbe un'ulteriore censura, sulla base dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'autorizzazione alle assunzioni non individuerrebbe i relativi mezzi di copertura finanziaria.

1.8.– Viene inoltre censurato l'art. 27, comma 1, lettera *b*), della legge regionale indicata in epigrafe. La disposizione oggetto d'impugnazione modifica l'art. 44 della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania), prevedendo, nel caso in cui il contratto sia affidato con il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa, che, se all'esito della valutazione alcuni tra i concorrenti conseguono il medesimo punteggio, debbono essere «preferite le imprese che hanno la propria sede legale ed operative sul territorio campano, ovvero che svolgono almeno la metà della propria attività in territorio campano ovvero che impiegano almeno la metà dei lavoratori cittadini residenti in Campania». Secondo il ricorrente, in base all'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) sarebbero di competenza legislativa esclusiva statale, tra l'altro, la qualificazione e la selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa, e i criteri di aggiudicazione. Gli artt. 2, comma 2, e 83 del decreto legislativo n. 163 del 2006 stabilirebbero i principi di parità di trattamento, libertà di concorrenza e non discriminazione, individuando altresì i criteri di valutazione dell'offerta. Tali aspetti, che non darebbero rilievo alla sede dell'impresa o alla residenza dei dipendenti nel territorio regionale, sarebbero riconducibili alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, *ex art.* 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), Cost.

1.9.– Viene poi censurato l'art. 32, comma 2, della legge indicata in epigrafe. Tale comma esclude l'applicazione delle disposizioni del regolamento regionale 9 aprile 2010, n. 10 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle ricerche geotermiche e delle acque di sorgente), che disciplinano il conferimento a terzi di concessioni di derivazioni idriche cessate, la cui richiesta di riassegnazione sia stata inoltrata prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo. La norma comporterebbe un rinnovo automatico delle concessioni in violazione della normativa statale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e pertanto dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Inoltre, la normativa regionale sottrarrebbe le concessioni in tal modo riassegnate alla valutazione d'impatto ambientale, disciplinata dal decreto legislativo n. 152 del 2006, ugualmente contravvenendo alla normativa statale in materia e, pertanto, al medesimo parametro.

1.10.– Il ricorrente, infine, censura l'art. 45, commi 1 e 3, della legge regionale indicata in epigrafe, per contrasto con gli artt. 81, quarto comma, 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

Premesso che la Regione ha stipulato con lo Stato l'Accordo sul Piano di rientro dei disavanzi sanitari 2007-2009 e che lo Stato ha esercitato poteri sostitutivi, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, procedendo alla nomina del Presidente della Regione quale Commissario

ad acta per la realizzazione del Piano di rientro, il ricorrente ritiene che le due disposizioni presentino due diversi profili d'illegittimità costituzionale.

In primo luogo, l'art. 45, comma 1, prevedendo che la Regione e le Università definiscano uno specifico Piano di riorganizzazione e contemplando provvedimenti in deroga alla programmazione vigente, relativi all'assetto organizzativo, agli accorpamenti e all'integrazione di tali Aziende, si porrebbe in contrasto con il mandato commissariale, che attribuisce tali compiti al Commissario *ad acta* in via esclusiva. La norma incorrerebbe pertanto nella violazione dell'art. 117, terzo comma Cost., in relazione ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, e dell'art. 120, secondo comma Cost., nel quale trova fondamento il potere sostitutivo esercitato dal Governo attraverso la nomina del Commissario *ad acta*, che non ammetterebbe interferenze.

Sulle medesime basi viene impugnato l'art. 45, comma 3, della legge indicata in epigrafe, che definisce i finanziamenti che la Regione garantisce in applicazione del Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie, individuando alcune fonti di finanziamento. Il ricorrente ritiene tale disposizione in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché dell'art. 120 Cost., per interferenza con le attribuzioni conferite al Commissario *ad acta*. Sarebbe inoltre violato l'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto mancherebbe l'individuazione della copertura finanziaria per gli oneri derivanti dall'articolo censurato.

2.– Va, preliminarmente, dichiarata l'estinzione del processo limitatamente alle censure relative all'art. 23, commi 7 e 10, della legge regionale n. 1 del 2012.

Infatti, a seguito della modifica apportata al testo impugnato con l'art. 1 della legge regionale Campania 15 giugno 2012, n. 14, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 23, comma 10, della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 – 2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012) e dell'articolo 18, comma 2 della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale)», il Presidente del Consiglio dei Ministri ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 19 settembre 2012, con riferimento all'art. 23, comma 10. La Regione ha accettato tale rinuncia con atto depositato il 18 ottobre 2012.

Inoltre, l'art. 23, comma 7, della legge indicata in epigrafe è stato modificato dall'art. 1 della legge regionale Campania 10 maggio 2012, n. 11 (Modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica). A seguito di tale modifica, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sul punto rinunciato al ricorso, con atto depositato presso la cancelleria il 18 dicembre 2012. La rinuncia è stata accettata dalla Regione con nota depositata il 10 gennaio 2013.

Ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, accettata dalle parti costituite, comporta l'estinzione del processo.

3.– Deve, poi, essere respinta l'eccezione di inammissibilità delle censure relative all'art. 24, commi 2 e 3, della legge regionale n. 1 del 2012.

Con riferimento a dette disposizioni, la Regione resistente reputa il ricorso apodittico e del tutto privo di corredo motivazionale. Deve ritenersi, invece, che il ricorso, con riguardo a entrambi i commi censurati, individui con sufficiente chiarezza le ragioni della doglianza, precisando le norme statali interposte con le quali le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto ed evocando specifici parametri costituzionali.

4.– Parimenti, va respinta l'eccezione di inammissibilità relativa all'impugnato art. 32, comma 2, della legge regionale indicata in epigrafe.

La Regione, infatti, ritiene che la disposizione impugnata si limiti a fornire una interpretazione autentica dell'art. 44, comma 18, della legge della Regione Campania 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), con la conseguenza che la censura erariale dovrebbe considerarsi rivolta verso quest'ultima disposizione e sarebbe, perciò, intervenuta tardivamente, oltre il termine di impugnazione stabilito dall'art. 127 Cost. Deve invece osservarsi che il censurato art. 32, comma 2,

della legge regionale n. 1 del 2012 ha un preciso ed autonomo effetto normativo rispetto all'art. 44, comma 18, della legge regionale n. 8 del 2008. Quest'ultima disposizione si limitava a prevedere eccezionalmente la possibilità di riassegnare le concessioni di acque, dichiarate cessate, «nelle more dell'adozione dei regolamenti» previsti dalla medesima legge regionale e, dunque, rimuoveva temporaneamente, nel limitato caso della riassegnazione, il generale divieto di rilasciare nuove concessioni, fino a che i regolamenti non fossero stati emanati. Ciò significa che la portata normativa della disposizione di cui all'art. 44, comma 8, legge regionale n. 8 del 2008 era di consentire la riassegnazione delle concessioni cessate solo fino a quando i regolamenti di attuazione fossero stati emanati, ciò che neppure poteva porre un problema di applicazione e di effetti nel tempo di un regolamento non ancora adottato. L'impugnato art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012 stabilisce, invece, l'inapplicabilità delle disposizioni concernenti il conferimento a terzi di concessioni oggetto di cessazione, contenute nel regolamento n. 10 del 2010, in riferimento alle domande di riassegnazione inoltrate anteriormente all'entrata in vigore di detto regolamento, così da rappresentare una norma transitoria che regola gli effetti nel tempo del regolamento medesimo.

Tenuto conto dell'autonomia degli effetti normativi collegati all'art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012, l'impugnazione non può dirsi proposta contro il citato art. 44, comma 18, della legge regionale n. 8 del 2008 e, pertanto, neppure può considerarsi tardiva. Del resto, anche ove si volesse ritenere che la disposizione regionale oggi impugnata costituisca interpretazione autentica della precedente, deve rammentarsi che questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 309 del 2011) ha già considerato ammissibili questioni relative a disposizioni regionali ritenute di interpretazione autentica di altre già vigenti. Infatti, ove la disposizione di interpretazione autentica selezioni, tra i significati attribuibili all'originaria disposizione, un significato espressivo di una norma illegittima, così impedendo una interpretazione costituzionalmente orientata dell'originaria disposizione, si evidenzia l'esigenza della sua rimozione dall'ordinamento per la sua illegittimità.

5.– Nel merito, la questione relativa all'art. 11, comma 4, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012, è fondata.

L'articolo impugnato autorizza la Commissione da esso istituita a formulare proposte per l'impiego delle somme recuperate all'evasione, prevedendo che tali spese non siano considerate ai fini del computo relativo al Patto di stabilità, al cui rispetto è tenuto l'intero sistema delle autonomie. Tale previsione contrasta con le norme statali relative al Patto di stabilità, le quali, in base alla giurisprudenza di questa Corte, sono espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (*ex multis*, sentenza n. 155 del 2011). Infatti, la disciplina statale del Patto di stabilità, contenuta nella legge n. 183 del 2011, non consente alle Regioni di sottrarre, ai fini della determinazione dell'ammontare delle spese che devono essere contenute entro un tetto massimo stabilito nella stessa legge, quelle finanziate con il gettito derivante dal recupero dell'evasione, se non alla condizione che tali uscite si riferiscano a spese in conto capitale, che il relativo ammontare sia limitato a quanto effettivamente riscosso entro il 30 novembre di ogni anno e che siano iscritte a bilancio separatamente (art. 32, comma 4, lettera *i*, della legge n. 183 del 2011). Al contrario, la disposizione regionale impugnata non prevede alcuna delle condizioni stabilite dal legislatore statale. Essa è, dunque, costituzionalmente illegittima in quanto permette l'esclusione di spese «dal complesso delle spese finali determinate ai fini del rispetto del Patto di stabilità» (art. 11, comma 4, ultimo periodo, legge regionale n. 1 del 2012), oltre i limiti fissati dal legislatore statale all'art. 32, comma 4, lettera *i*, della legge n. 183 del 2011.

Inoltre, il testo censurato si presta ad essere applicato anche nei confronti degli enti locali, verso i quali la legislazione statale in tema di Patto di stabilità è ancor più rigorosa, dal momento che, in relazione a detti enti, l'art. 31 della legge n. 183 del 2011 non consente di sottrarre alcuna somma dal computo dei saldi relativi al rispetto del Patto di stabilità, senza eccezioni. Anche sotto questo profilo, dunque, si configura una ulteriore ragione di contrasto tra la normativa regionale impugnata e quella statale, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.– Le censure relative agli artt. 22, 37 e 50 della legge regionale n. 1 del 2012 sono ugualmente fondate.

Come osserva il ricorrente, la 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) apposta all'unità previsionale di base 7.28.125 una somma pari a 868.000 euro, di gran lunga inferiore all'ammontare delle spese complessivamente previste dalle tre disposizioni impugnate, le quali risultano, perciò, prive di copertura finanziaria e dunque affette da illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., il quale esige, per costante giurisprudenza di questa Corte, che la copertura finanziaria sia indicata in maniera "credibile" (*ex multis*, sentenze n. 214 e 115 del 2012).

Vi è poi da considerare che la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. determinata dalle disposizioni impugnate è persino più radicale. L'unità previsionale su cui vengono fatte gravare le spese disposte dalle norme impugnate contiene, come la sua stessa intitolazione rivela, un «fondo di riserva per le spese impreviste» per l'anno 2012. Contrasta, dunque, con le regole di contabilità, stabilire che determinate spese, inserite nel bilancio di previsione – e per ciò stesso "previste" – siano fatte gravare su un fondo per spese "impreviste", che è invece destinato ad evenienze non preventivabili. La medesima legislazione della Regione Campania relativa alla contabilità – legge 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) – prescrive, all'art. 28, l'esistenza di un fondo per le spese impreviste, «finalizzato a far fronte alle spese aventi carattere di imprescindibilità e di improrogabilità che non siano prevedibili all'atto di adozione della legge di bilancio». Dunque, la finalità stessa del fondo esclude che vi si possano appostare spese in fase di approvazione del bilancio di previsione.

7.– La questione relativa all'art. 23, comma 6, non è fondata.

Con la disposizione in esame, il legislatore regionale ha soppresso il cinquanta per cento delle posizioni dirigenziali prive di titolare dal 1° gennaio 2010 e contestualmente ha previsto la riduzione del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area della dirigenza, in misura corrispondente alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni sopresse. Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, e diversamente dal caso deciso da questa Corte con sentenza n. 339 del 2011, la disposizione impugnata non incide affatto sul trattamento economico del personale, ma si limita ad adeguare il bilancio di previsione alla mutata consistenza numerica del personale dirigenziale. Pertanto, l'intervento del legislatore regionale, che si mostra perfettamente aderente a quanto disposto dal legislatore statale, il quale aveva già previsto – con l'art. 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito – la riduzione delle poste per il trattamento accessorio in funzione della riduzione del personale in servizio, non interferisce con la materia dell'"ordinamento civile", di competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., né contravviene al vincolo di destinazione delle risorse per le retribuzioni aggiuntive della dirigenza, di cui all'art. 28, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro 23 dicembre 1999 per il personale con qualifica dirigenziale dipendente dagli enti del comparto Regioni - Autonomie Locali (Contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999 relativo all'area della dirigenza del comparto "Regioni - Autonomie locali").

8.– La censura relativa all'art. 24, comma 2, della legge regionale impugnata, è fondata, sotto entrambi i profili d'illegittimità evocati dal ricorrente.

La disposizione stabilisce che il personale in posizione di comando da almeno ventiquattro mesi alla data di entrata in vigore della legge impugnata e in servizio presso l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) transiti, mediante selezione pubblica, nei ruoli del suddetto ente, senza osservare le prescrizioni contenute nell'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, che pone vincoli alle assunzioni di personale. Tali vincoli, per costante giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 108 del 2011), in quanto principi fondamentali rientrano nella competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, *ex art.* 117, terzo comma,

Cost., e dispongono, per quanto qui interessa, che si possa fare luogo ad assunzioni nel limite del venti per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dal servizio dell'anno precedente. Tale quota non è in alcun modo prevista dalla disposizione impugnata, cosicché quest'ultima potrebbe dar luogo all'assunzione nei ruoli dell'Agenzia di tutti coloro che vi siano impiegati in posizione di comando, senza considerare i vincoli posti dal legislatore statale in materia.

La norma censurata viola anche l'obbligo del pubblico concorso quale strumento di selezione del personale da assumere, in linea con il principio di uguaglianza e i canoni di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione *ex artt. 3 e 97 Cost.*, nella parte in cui prevede che la stabilizzazione del personale comandato avvenga tramite "selezione pubblica". Come già questa Corte ha avuto modo di chiarire, «il previo superamento di una qualsiasi "selezione pubblica" è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché tale previsione non garantisce che la previa selezione abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere» (sentenza n. 127 del 2011). Anche sotto questo aspetto, dunque, la disposizione è costituzionalmente illegittima.

9.– La censura relativa all'art. 24, comma 3, della legge regionale impugnata, è fondata.

La norma autorizza l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania ad utilizzare le graduatorie per il profilo di dirigente ambientale, in essere al 31 dicembre 2009, per l'assunzione di personale da preporre allo svolgimento di attività di vigilanza e monitoraggio del territorio. La disposizione, dunque, consente di procedere ad assunzioni di nuovo personale, attingendo a graduatorie esistenti, senza tuttavia quantificare gli oneri che ne derivano e senza neppure individuare le necessarie coperture finanziarie. Sotto questo aspetto la disposizione contrasta con l'art. 81, quarto comma, Cost.

Inoltre – anche a prescindere da ogni considerazione circa i dubbi sulla conformità del profilo professionale delle graduatorie, che riguarda personale destinato a svolgere funzioni dirigenziali, con quello del personale da assumere, che dovrebbe essere preposto a mansioni di vigilanza e monitoraggio del territorio – l'autorizzazione, contenuta nella disposizione impugnata, ad utilizzare le graduatorie esistenti ignora i vincoli introdotti dal legislatore statale con l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, già richiamati poco sopra, la cui violazione si ripercuote sull'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato competenze legislative in materia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Anche sotto questo profilo, dunque, la disposizione è viziata di illegittimità costituzionale.

10.– La censura relativa all'art. 27, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Campania è fondata.

Tale norma introduce nella legislazione regionale in materia di lavori pubblici la previsione che i bandi di gara effettuati con il criterio dell'offerta più vantaggiosa debbano stabilire che, nel caso in cui l'esito della valutazione dia luogo ad una parità di punteggio tra più concorrenti, debbano essere preferite le imprese che sono caratterizzate da un radicamento nel territorio campano. In particolare, la preferenza dovrebbe essere accordata, tra i concorrenti che conseguono il medesimo punteggio, alle imprese che abbiano la propria sede legale ed operativa sul territorio campano, ovvero a quelle che svolgano almeno la metà della propria attività in territorio campano o, ancora, a quelle che impieghino almeno la metà dei lavoratori cittadini residenti in Campania.

Questa Corte ha ripetutamente chiarito – *ex multis*, sentenze n. 411 del 2008 e n. 401 del 2007 – che la fase di aggiudicazione degli appalti attiene alla "tutela della concorrenza" e, pertanto, spetta al legislatore statale, in via esclusiva, disciplinare tanto le procedure di affidamento, quanto i criteri di valutazione dell'offerta, confermando in questo senso quanto espressamente stabilito dall'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 163 del 2006, ove si afferma che le Regioni «non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione [tra l'altro] ai criteri di aggiudicazione».

La necessità di assicurare «l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non

discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza» (sentenza n. 401 del 2007) esige che la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e della selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento e i criteri di aggiudicazione siano disciplinati dal legislatore statale, essendo riconducibili alla tutela della concorrenza (*ex multis* sentenze n. 186 del 2010 e 283 del 2009).

Considerata nel suo contenuto, poi, la normativa censurata esprime una preferenza per le imprese radicate in uno specifico territorio e, dunque, anche sotto questo profilo è di ostacolo alla concorrenza, la cui tutela esige piuttosto di allargare la platea degli operatori economici (cosiddetta “concorrenza nel mercato”) e, in ogni caso, impone la parità di trattamento di questi ultimi (cosiddetta “concorrenza per il mercato”). La disposizione oggetto di censura, dunque, viola per molteplici aspetti l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., relativo alla competenza statale in ordine alla tutela della concorrenza.

11.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012 è fondata.

La norma impugnata prevede, infatti, che «le disposizioni di cui al regolamento regionale n. 10/2010 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), che disciplinano il conferimento a terzi di concessioni oggetto di cessazione, non si applicano alle istanze di riassegnazione delle concessioni dichiarate cessate, inoltrate antecedentemente all’entrata in vigore del predetto regolamento, in conformità al disposto dell’articolo 44, comma 18, della legge regionale n. 8/2008, secondo cui nelle more dell’adozione dei regolamenti previsti dalla presente legge, non possono essere rilasciate nuove concessioni, fatte salve le riassegnazioni di quelle dichiarate cessate».

Orbene, l’uso del termine “riassegnazione”, congiunto all’esclusione dell’applicazione del regolamento – il quale, nel disciplinare le procedure di attuazione in materia di acque minerali e termali, stabilisce, tra l’altro, le regole per la scelta del concessionario e prevede le modalità con le quali nel procedimento amministrativo devono essere acquisiti i pareri sulla garanzia del minimo deflusso idrico e la valutazione di impatto ambientale – induce a ritenere che, con la disposizione impugnata, si sia inteso consentire una proroga delle concessioni giunte al termine, senza l’espletamento delle procedure previste per la scelta del concessionario e neppure di quelle relative alla compatibilità ambientale.

Deve, quindi, ritenersi, diversamente da quanto opinato dalla difesa regionale, che l’art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012 consenta l’automatica riassegnazione delle concessioni cessate, senza assicurare che siano effettuate, tra l’altro, la valutazione della garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico *ex art.* 95, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e la valutazione di impatto ambientale (VIA).

La garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico, in quanto volta ad evitare l’esaurimento della fonte, deve ritenersi concernere la “conservazione” del bene acqua e non il mero utilizzo della stessa, con la conseguenza che la relativa disciplina deve considerarsi attratta nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativa alla tutela dell’ambiente. Sul punto va richiamata la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 1 del 2010), secondo cui il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di acque dipende dalla «distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione. Si tratta di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l’utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso (sentenze n. 225 del 2009 e n. 105 del 2008)».

In ordine poi alla valutazione d’impatto ambientale, la Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 2011), ha ricordato di aver «precisato più volte che la normativa sulla valutazione d’impatto ambientale attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente la “sostenibilità ambientale” e rientrano nella materia della tutela dell’ambiente, sicché, “seppure possono essere

presenti ambiti materiali di spettanza regionale [...] deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale” (sentenza n. 186 del 2010, n. 234 del 2009)».

Sulla base delle precedenti considerazioni deve quindi essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2012, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto lesivo della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.

12.– Le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 45, commi 1 e 3, della legge regionale impugnata sono fondate.

Le disposizioni censurate prevedono, rispettivamente, uno specifico Piano di riorganizzazione su base pluriennale che, con provvedimenti anche in deroga alla programmazione vigente, disciplini l’assetto, gli accorpamenti e l’integrazione di Aziende ospedaliere universitarie (comma 1), nonché la definizione di finanziamenti che la Regione garantisce per l’attuazione del predetto Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie (comma 3).

Deve osservarsi, peraltro, che la Regione Campania ha stipulato un accordo per l’attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e, in assenza della corretta attuazione del Piano predetto, lo Stato ha già nominato un Commissario *ad acta*, al quale ha attribuito in esclusiva i relativi compiti di attuazione.

Le previsioni regionali contestate, di cui all’art. 45, commi 1 e 3, della legge regionale n. 1 del 2012, interferiscono con il punto 1, lettera i), del mandato commissariale di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010, in relazione all’attuazione del Programma operativo della Regione Campania 2011-2012 (con particolare riferimento al suo punto 9) e perciò violano l’art. 120, secondo comma, Cost.

Non può condividersi la tesi della difesa regionale, la quale ha dedotto sul punto che la violazione delle disposizioni costituzionali predette si realizzerebbe solo qualora le norme regionali determinassero un aggravamento del disavanzo sanitario, aggiungendo che un simile aggravamento sarebbe da escludersi nel caso di specie, in considerazione del fatto che la previsione impugnata (*ex art. 45, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2012*) si prefigge il «fine di ristabilire l’equilibrio economico delle Aziende ospedaliere universitarie». Infatti, le sentenze citate dalla resistente per sostenere tale principio riguardano in realtà casi del tutto inconferenti, come quello di una legge regionale contenente un divieto di consulenze esterne (sentenza n. 100 del 2010), oppure casi in cui si era comunque verificato anche un aggravamento del disavanzo sanitario e dove, quindi, non era affrontata la questione se fosse possibile ritenere la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost. anche in assenza di simile aggravamento del disavanzo (sentenza n. 131 del 2012). Piuttosto, in ordine alla questione ora posta all’esame della Corte, assume rilievo la giurisprudenza costituzionale secondo cui «l’operato del commissario *ad acta*, incaricato dell’attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all’esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un’attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l’esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell’unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario, ovviamente fino all’esaurimento dei suoi compiti di attuazione del Piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l’unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale» (sentenza n. 78 del 2011).

Quindi, la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario *ad acta*, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost., laddove, come nella specie, il Commissario sia l’organo esclusivo incaricato dell’attuazione del Piano di rientro (*ex plurimis*, sentenza n. 2 del 2010).

Deve, infatti, ritenersi priva di reale significato normativo una generica clausola di salvaguardia delle competenze commissariali, quale quella contenuta nell'art. 45, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2012, che è contraddetta proprio dalle specifiche e precise disposizioni che la seguono. Una simile clausola di salvaguardia deve ritenersi del tutto inidonea a porre al riparo la disposizione censurata dal vizio di illegittimità costituzionale denunciato, che consegue, come detto, alla semplice interferenza da parte del legislatore regionale con l'attività del Commissario *ad acta* e si determina, comunque, proprio per effetto della previsione della riorganizzazione, da parte della Regione in accordo con le Università, delle Aziende ospedaliere universitarie e per effetto della ridefinizione dei relativi finanziamenti, previste rispettivamente dal comma 1 e dal comma 3 dell'art. 45, legge regionale n. 1 del 2012.

La circostanza, poi, che il Commissario *ad acta* debba garantire l'autonomia universitaria e procedere, quindi, all'attuazione del suo mandato mediante protocolli d'intesa con le Università (sentenze n. 91 del 2012 e n. 68 del 2011) non legittima certo il legislatore regionale ad interferire con il mandato commissariale medesimo, in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost.

Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale, *ex art.* 120, secondo comma, Cost., dell'art. 45, commi 1 e 3, della legge regionale n. 1 del 2012.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 4, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria 2012);
- 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 22, 37 e 50 della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;
- 3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 2, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;
- 4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 3, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;
- 5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 27, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;
- 6) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 2, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;
- 7) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 45, commi 1 e 3, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012;
- 8) *dichiara* l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 7 e 10, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 9) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23, comma 6, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2013.

Sentenza del 8 marzo 2013, n. 36		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione autonoma della Sardegna	
Materie	Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali Tutela della concorrenza Coordinamento della finanza pubblica Ordinamento civile Principio di uguaglianza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.2, comma 3, della legge della Regione autonoma della Sardegna 15 marzo 2012, n.6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione- legge finanziaria 2012)	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera m) Cost., art.4, lettera h) della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.3 (Statuto speciale per la Sardegna)
art. 3, comma 4, l.r. 6/2012	illegittimità costituzionale	artt. 3, 117, secondo comma, lettera e),Cost.
art.3, comma 6, l.r. 6/2012	non fondatezza della questione	art.117, terzo comma, Cost.
art.3, comma 7, l.r. 6/2012	illegittimità costituzionale	artt.3,117,secondo comma, lett.1), terzo comma Cost., art.3. della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.3 (Statuto speciale per la Sardegna)
art.4, comma 48, l.r 6/2012	illegittimità costituzionale	artt.117, secondo comma, Cost., art. 3, lettera e) della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.3 (Statuto speciale per la Sardegna)
Sintesi		
<p>La Corte ha esaminato numerose questioni sollevate dal Governo sulla legge finanziaria della Regione Sardegna per il 2007. Alcune delle norme impugnate sono state dichiarate illegittime per violazione di diversi articoli della Costituzione.</p> <p>La questione relativa all'articolo 2, comma 3, in materia di fondo sanitario regionale e di fondo per la non autosufficienza è stata ritenuta non fondata in relazione alla violazione dell'art.117, secondo comma, lettera m), in quanto la destinazione di una parte dei finanziamenti provenienti dal fondo sanitario al fondo per la non autosufficienza non determina una lesione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma risulta anzi funzionale alla loro attuazione. La Regione Sardegna con la legge 29 maggio 2007, n.2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2007) ha istituito il fondo per la non autosufficienza per sostenere le persone anziane o i disabili; il d.p.c.m 29 novembre 2001 ha inserito l'attività sanitaria e sociosanitaria a favore di anziani non autosufficienti tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria; pertanto anche il fondo regionale per la non autosufficienza concorre a realizzare i livelli essenziali di assistenza per le persone anziane.</p> <p>L'art. 3, comma 4 è stato dichiarato illegittimo per violazione degli articoli 3 e 117, secondo comma, lett. e), Cost. La disposizione in esame, prevedendo per i soggetti che detengono i beni immobili sdemanializzati la trattativa diretta per l'acquisto, ha attribuito agli stessi un privilegio irragionevole, restringendo, in tal modo, la concorrenza sul mercato di beni immobili non</p>		

funzionalmente utilizzabili dalla Regione e ha, fissando tale procedura, violato il principio di uguaglianza in quanto il soggetto che detiene il bene non è portatore di un interesse qualificato, meritevole di tutela rafforzata, tale da giustificare un trattamento privilegiato rispetto alla generalità dei potenziali acquirenti dell'immobile.

L'articolo 3, comma 6, secondo cui, a partire dal 2012, la spesa annua per le missioni non può essere superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009, non è stato ritenuto in contrasto con l'art.117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica; la Corte ha infatti ritenuto che tale disposizione non violasse l'articolo 6, comma 12, del decreto legge n. 78/2010 ed ha richiamato in proposito la sentenza n. 139 del 2012, nella quale ha precisato che l'articolo 6 detta "*puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa*" ma ciò "*non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa*".

La questione relativa all'articolo 3, comma 7 è stata ritenuta fondata. La disposizione in esame si pone in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), in quanto autorizza il personale regionale all'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni, disciplinando così uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente regionale che attiene all'ambito materiale dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva statale.

L'articolo 4, comma 48 consente alle imprese regionali di partecipare ai lavori pubblici "pur non essendo in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia". La Corte ha ritenuto tale norma in contrasto con l'art.117, secondo comma, lett.e), Cost. in materia di concorrenza e non rispettosa, altresì, dei limiti posti alla competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione, di cui all'art.3, lettera e), dello Statuto speciale. Tale competenza regionale, infatti, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione, con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nel rispetto degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Le norme del decreto legislativo 163/2006, per la parte relativa alla tutela della concorrenza, rientrano nell'ambito delle norme fondamentali di riforme economico-sociali e delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali e, pertanto, operano come limite alla potestà legislativa regionale.

SENTENZA N. 36

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 3, 3, commi 4, 6 e 7, e 4, comma 48, della legge della Regione autonoma della Sardegna 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-17 maggio 2012, depositato in cancelleria il 22 maggio 2012 ed iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 2, comma 3, 3, commi 4, 6 e 7, e 4, comma 48, della legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2012), per violazione degli articoli 3 e 117, secondo comma, lettere *e*), *l*) e *m*), e terzo comma, della Costituzione, dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), degli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e, come norma interposta, dell'articolo 6, comma 12, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

2. Preliminarmente, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla Regione autonoma della Sardegna.

2.1. Innanzitutto, devono essere respinte le eccezioni basate sulla genericità delle censure relative sia all'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., sia all'art. 3, comma 7, della medesima legge regionale, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nonché dell'art. 3, lettera *a*), dello Statuto speciale per la Sardegna.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiarito i motivi di gravame e ha illustrato, seppur sinteticamente, le ragioni per le quali le disposizioni impuginate violerebbero i parametri costituzionali invocati. In primo luogo, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2012, riducendo l'ammontare del fondo sanitario regionale – destinato all'erogazione di livelli essenziali delle prestazioni sanitarie – lederebbe la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.). In secondo luogo, l'art. 3, comma 7, della legge impugnata, autorizzando i dipendenti regionali all'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni, determinerebbe una disparità di trattamento rispetto ai dipendenti pubblici di altre regioni, in violazione dell'art. 3 Cost. e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.), ed esorbiterebbe dalla competenza legislativa primaria della Regione Sardegna in materia di «ordinamento del personale». Le censure prospettate, quindi, sono adeguatamente motivate (da ultimo, sentenze n. 74 del 2012 e n. 114 del 2011).

2.2. Parimenti non fondata è l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione autonoma della Sardegna con riguardo alla censura riferita all'art. 3, comma 4, della legge impugnata, sotto il profilo che non sarebbe «invocato alcun parametro di legittimità cui commisurare la censura», e che, comunque, la questione sarebbe «puramente ipotetica, perplessa ed eventuale, in quanto non è dato comprendere se la disposizione sarebbe incostituzionale nel caso in cui prevedesse la vendita

della proprietà o nel caso in cui prevedesse la vendita dell'uso o, infine, nel caso in cui fossero previste entrambe le fattispecie».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2012, prevedendo il ricorso a trattativa diretta nel caso di immobili già sdemanializzati «detenuti da privati cittadini che hanno già presentato istanza di sdemanializzazione e, quindi, non suscettibili di diversa utilizzazione produttiva», non consentirebbe di comprendere se oggetto della trattativa sia «il diritto di proprietà ovvero il diritto reale d'uso del bene», e, in ogni caso, privilegiando «irragionevolmente ai fini dell'acquisto i cittadini “detentori” dei beni in questione rispetto agli altri possibili interessati», violerebbe il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, in primo luogo, identifica la questione relativa all'art. 3, comma 4, della legge impugnata con riferimento ai due parametri esplicitamente invocati (gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e, Cost.), e, in secondo luogo, ritiene tale questione rilevante sia ove la disposizione censurata venga interpretata nel senso che la trattativa diretta abbia per oggetto la vendita della proprietà, sia nel caso in cui la trattativa diretta riguardi il diritto reale d'uso. La questione non è, quindi, inammissibile perché il ricorrente non solleva «due questioni di legittimità costituzionale alternative, frutto di due percorsi interpretativi opposti, senza minimamente optare per alcuno dei due» (*ex plurimis*, sentenza n. 328 del 2011).

2.3. Ancora in via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale avverso la censura relativa all'art. 3, comma 4, della legge impugnata, in materia di limite alla spesa annua per le missioni, perché il ricorrente avrebbe fatto «esclusivo riferimento al Titolo V della seconda Parte della Costituzione, senza evocare a parametro le corrispondenti disposizioni» dello Statuto speciale.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata esorbiterebbe «dagli inderogabili limiti della competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento di finanza pubblica, prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., ed estesa, *ex art.* 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla Regione Sardegna quale forma di autonomia più ampia». Il ricorrente ha ritenuto, applicando l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che l'art. 117, terzo comma, Cost., assicuri alla Regione Sardegna, in materia di coordinamento della finanza pubblica, una forma di autonomia più ampia di quella prevista dallo Statuto speciale. Tale motivazione giustifica l'invocazione del parametro contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione, anziché delle norme statutarie (sentenze n. 254 e n. 101 del 2010; sentenza n. 391 del 2006).

2.4. Infine, è da rigettare la eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale relativamente all'impugnazione dell'art. 3, comma 4, della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012, perché il ricorrente non avrebbe considerato «la specifica competenza attribuita alla Regione dall'art. 8, comma 1, lettera i), dello Statuto, ai sensi del quale le entrate della Regione sono costituite “dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio”». Tale eccezione infatti si risolve nella questione di merito se la disposizione impugnata, in materia di dismissione di beni immobili sdemanializzati, ricada nell'ambito di applicazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ovvero in quello dell'art. 8, comma 1, lettera i), dello Statuto speciale, e pertanto viene svolta nel prosieguo.

3. Ciò premesso, ai fini dell'ordine della loro trattazione, le censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012 vanno suddivise in cinque gruppi, corrispondenti ad altrettante questioni e riguardanti, rispettivamente: l'articolo 2, comma 3, in materia di fondo sanitario regionale e di fondo per la non autosufficienza; l'articolo 3, comma 4, che ha per oggetto la dismissione di immobili sdemanializzati; l'articolo 3, comma 6, relativo al limite di costo per le missioni dei dipendenti regionali; l'articolo 3, comma 7, che riguarda l'uso del mezzo proprio per dette missioni; l'articolo 4, comma 48, in materia di lavori pubblici.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2012 perché tale disposizione, autorizzando l'assessore competente in materia di bilancio a integrare il fondo per la non autosufficienza, prelevando risorse fino a 10 milioni di euro dal fondo sanitario regionale, violerebbe, da un lato, l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto inciderebbe sulla competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e, dall'altro, l'art. 4, lettera *h*), dello Statuto speciale, perché eccederebbe la competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica.

La questione non è fondata.

4.1. Innanzitutto, il titolo di legittimazione dell'intervento statale riferito alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni «è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 296 e n. 203 del 2012, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008), prestazioni che, nel caso in esame, il ricorrente non ha individuato.

Inoltre, non vi è un rapporto automatico tra ammontare del fondo sanitario regionale e rispetto dei livelli essenziali di assistenza: il soddisfacimento di tali livelli non dipende solo dallo stanziamento di risorse, ma anche dalla loro allocazione e utilizzazione.

Infine, la disposizione impugnata, prevedendo che parte dei finanziamenti provenienti dal fondo sanitario siano destinati al fondo per la non autosufficienza, non determina una lesione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma, al contrario, è funzionale alla loro attuazione. Il fondo per la non autosufficienza della Regione autonoma della Sardegna è stato istituito dall'art. 34 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2007), al fine di sostenere le persone non autosufficienti, definite come persone anziane o disabili che non possono «provvedere alla cura della propria persona e mantenere una normale vita di relazione senza l'aiuto determinante di altri». L'attività sanitaria e sociosanitaria a favore di anziani non autosufficienti è elencata tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria dal d.P.C.M. 29 novembre 2001 (che non risulta sostituito dal d.P.C.M. 21 marzo 2008, poiché quest'ultimo è stato oggetto di rilievi della Corte dei Conti circa l'assenza di copertura finanziaria). Il fondo regionale per la non autosufficienza, quindi, così come quello nazionale 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), concorre ad assicurare l'attuazione dei livelli essenziali di assistenza con riguardo agli anziani non autosufficienti.

Ne discende la non fondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

4.2. Parimenti non fondata è la censura riferita all'art. 4, lettera *h*), dello Statuto speciale, secondo la quale la disposizione impugnata eccederebbe la competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica. Infatti, dopo la riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, fatta salva la potestà legislativa esclusiva statale nel determinarne i livelli essenziali, rientra nella competenza residuale delle Regioni (da ultimo, sentenza n. 296 del 2012; in precedenza, *ex multis*, sentenza n. 10 del 2010). In applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in base al quale «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», la competenza in materia di assistenza sociale della Regione autonoma della Sardegna è ora residuale e non concorrente.

5. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2012, che prevede il ricorso a trattativa diretta nel caso di immobili che siano stati sdemanializzati e che siano detenuti da privati cittadini i quali abbiano presentato istanza di sdemanializzazione, perché violerebbe il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., e l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che riserva allo Stato la tutela della concorrenza.

La questione è fondata.

L'art. 3, comma 4, della legge impugnata sostituisce l'art. 1 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali).

Premesso che le norme poste a tutela della concorrenza vincolano anche le Regioni a statuto speciale, inclusa la Regione Sardegna, semprechè, beninteso, non contrastino con specifiche previsioni statutarie (*ex multis*, sentenza n. 144 e n. 184 del 2011; sentenza n. 45 del 2010), va innanzitutto osservato che i beni oggetto della disposizione impugnata sono sdemanializzati e, quindi, commerciabili e alienabili. In base all'art. 1, commi 1 e 4, della legge regionale n. 35 del 1995, essi non sono funzionalmente utilizzabili dalla Regione o da suoi enti strumentali, non hanno interesse ambientale o culturale e non sono adibiti ad abitazione.

L'impugnato art. 3, comma 4, prevedendo la trattativa diretta a beneficio di coloro che detengano il bene – peraltro senza che la legge regionale precisi a quale titolo – e che abbiano presentato istanza di sdemanializzazione, attribuisce un privilegio irragionevole a tali soggetti, con riferimento a beni che, pur dichiarati dalla norma «non suscettibili di diversa utilizzazione produttiva» (art. 1, comma 8, lettera *d*, della legge regionale n. 35 del 1995), possono comunque costituire oggetto di un mercato competitivo. Questa ipotesi di trattativa diretta, dunque, restringe la concorrenza sul mercato dei beni immobili non funzionalmente utilizzabili dalla Regione e non adibiti ad abitazione, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (*ex multis*, sentenza n. 325 del 2010).

Alla stessa conclusione di fondatezza della questione si perviene in relazione alla censura relativa alla violazione del principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost.

Il soggetto che detenga il bene e che abbia presentato istanza di sdemanializzazione non è, infatti, portatore di un interesse qualificato, meritevole di una tutela rafforzata, che valga a giustificare un trattamento privilegiato rispetto alla generalità dei potenziali acquirenti dell'immobile, diversamente dal soggetto locatario dell'immobile adibito ad uso abitativo, stante la rilevanza costituzionale del diritto all'abitazione. Quest'ultima ipotesi è appositamente disciplinata da altra disposizione – art. 1, comma 4 – della medesima legge della Regione Sardegna n. 35 del 1995, la quale prevede che «l'amministrazione [...] prima di avviare ogni altra procedura di dismissione propone la cessione del diritto di proprietà al detentore del bene per l'esercizio della prelazione».

6. Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 3, comma 6, secondo cui, a partire dal 2012, la spesa annua per le missioni non può essere superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto in contrasto con l'articolo 6, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010, che prevede una riduzione del 50 per cento di dette spese.

La questione non è fondata.

Come questa Corte ha avuto modo di chiarire, l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 detta «puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa», ma ciò «non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 139 del 2012).

L'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 può considerarsi espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica «nel senso di limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (sentenza n. 211 del 2012). A tale principio, così interpretato, la Regione autonoma della Sardegna si è uniformata: il comma 9 dell'art. 3 della legge regionale n. 6 del 2012 prevede che «[a]l fine di partecipare agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, la Giunta regionale, sulla base delle spese risultanti dal rendiconto per l'anno 2011, determina con propria deliberazione, l'ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento» indicate dall'articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 e che tale ammontare è assicurato dalla Giunta regionale «anche mediante una modulazione delle percentuali di risparmio in misura diversa» rispetto a quanto disposto dal medesimo articolo 6.

7. Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 3, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012, che consente di autorizzare il personale regionale all'uso del mezzo proprio

per lo svolgimento di missioni. Tale norma sarebbe in contrasto con l'art. 6, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui prevede che al personale contrattualizzato non trovino applicazione le disposizioni in materia di trattamento economico di missione di cui alla legge 18 dicembre 1973, n. 836 (Trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali) e alla legge 26 luglio 1978, n. 417 (Adeguamento del trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali). Sarebbero, così, violati gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, Cost., nonché l'art. 3, lettera *a*), dello Statuto speciale per la Sardegna, in materia di «ordinamento del personale».

La questione è fondata.

Il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e disciplinato dalla contrattazione collettiva secondo quanto previsto dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (sentenze n. 290 del 2012 e n. 77 del 2011). A tale ambito materiale va ricondotta la disposizione in esame che, autorizzando il personale della Regione all'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni, «afferisce ad uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente pubblico regionale» (sentenza n. 19 del 2013).

Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

8. Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, impugna l'art. 4, comma 48, della legge impugnata, che proroga i termini dell'art. 35 della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale) e consente alle imprese regionali di partecipare ai lavori pubblici «pur non essendo in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia». La norma violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., ed eccederebbe la competenza legislativa primaria in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» di cui all'art. 3, lettera *e*), dello Statuto speciale.

La questione è fondata.

8.1. L'art. 4, comma 48, della legge impugnata proroga al 31 dicembre 2012 il termine di vigenza del regime transitorio previsto dall'art. 35 della legge regionale n. 14 del 2002, inizialmente fissato al 30 giugno 2003 e già in precedenza prorogato al 30 giugno 2004. In base a tale disposizione, possono partecipare alle procedure di affidamento di lavori pubblici che si eseguono nel territorio della Regione Sardegna anche le imprese che non dispongano della qualificazione attestata in conformità alla legge regionale n. 14 del 2002 stessa, a condizione di possedere alcuni requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi elencati dal medesimo articolo 35.

Con la sentenza n. 328 del 2011, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002, perché tali norme hanno dettato una «disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale difforme da quella nazionale» – prevista dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce) – «alla quale avrebbero invece dovuto adeguarsi», così incidendo «sul livello della concorrenza, garantito dalla normativa statale, strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti (sentenza n. 114 del 2011)».

Come gli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 14 del 2002, dichiarati illegittimi da questa Corte, anche l'ulteriore proroga della disciplina transitoria prevista dal citato art. 35, che, dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 163 del 2006, consente alle imprese – seppure in via provvisoria – di partecipare ad appalti di lavori pubblici effettuati nel territorio della Regione Sardegna in assenza dei requisiti di qualificazione previsti dalla disciplina nazionale, interferisce con la tutela della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

8.2.L'art. 3, lettera *e*), dello Statuto speciale attribuisce alla Regione la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale. Tale tipo di competenza deve essere esercitato «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 3 dello Statuto speciale di autonomia). Per costante giurisprudenza costituzionale, «le disposizioni del Codice degli appalti» – d.lgs. n. 163 del 2006 – «per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., ed alla materia “tutela della concorrenza”, vanno [...] “ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea” (sentenza n. 144 del 2011), che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione» (sentenza n. 184 del 2011). La disposizione in esame, discostandosi da quanto previsto dal d.lgs. n. 163 del 2006 circa i requisiti di qualificazione delle imprese, non rispetta i limiti posti dallo Statuto speciale all'esercizio della competenza legislativa primaria della Regione autonoma.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 7, e 4, comma 48, della legge della Regione autonoma della Sardegna 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2012), nonché dell'art. 1, comma 8, lettera *d*), della legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali), quale sostituito dall'art. 3, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2012;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 6 del 2012, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e all'art. 4, lettera *h*), 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;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 6, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 6 del 2012, promossa, in riferimento all'articolo 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, il 27 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2013.

Sentenza del 15 marzo 2013, n. 38		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Provincia autonoma di Bolzano	
Materie	Libertà di iniziativa economica privata Tutela della concorrenza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale).	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettere e), Cost. in relazione all'art. 31 del d.l. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla l. 214 del 2011.
Sintesi		
<p>La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle norme della Provincia autonoma di Bolzano che prevedeva che nelle zone produttive non poteva essere ammesso il commercio al dettaglio, fatta eccezione per determinate categorie commerciali, individuate per il loro volume d'ingombro o per la difficoltà connesse alla movimentazione delle merci.</p> <p>La Corte, anche alla luce del dettato dell'art. 31 del d.l. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla l. 214 del 2011, che eleva a principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza limiti, se non quelli relativi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente anche urbano e dei beni culturali (norma che deve essere considerata emanata in ossequio alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) "tutela della concorrenza", Cost.) ha statuito che la "tutela della concorrenza" dato <i>"il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale"</i>, cioè in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni.</p> <p>Il Giudice delle leggi ha richiamato anche la giurisprudenza costituzionale che ha stabilito che la competenza esclusiva dello Stato, nella materia "tutela della concorrenza", non possa essere offuscata dalla competenza in materia di commercio delle Regioni a statuto speciale (sent. 299 del 2012), dichiarando che l'assetto normativo statale in materia di concorrenza costituisce proprio un limite che le Regioni, anche quelle a statuto speciale, devono rispettare quando approvano leggi nelle materie di loro competenza esclusiva.</p> <p>Non vi è dubbio, secondo la Corte, che la legge della Provincia autonoma di Bolzano leda gravemente la libertà di iniziativa economica; né le limitazioni introdotte dalla norma impugnata possono essere considerate come una esplicazione della potestà legislativa della Provincia in tema di pianificazione urbanistica e, quindi rientranti nel novero delle eccezioni previste dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, poi convertito, (in particolare, limiti connessi alla tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, avuto riguardo anche alla particolare conformazione del territorio provinciale).</p> <p>La Corte ha dichiarato l'incostituzionalità anche di quelle ulteriori norme provinciali che permettevano alle attività già autorizzate di proseguire nell'esercizio ma vietandone l'ampliamento, il trasferimento o la concentrazione e comminando la decadenza dall'esercizio dell'attività in caso di cessazione dell'attività stessa.</p> <p>La Corte ha dichiarato che tali precetti si pongono in contrasto con il principio generale dell'ordinamento nazionale di cui all'art. 31 del d.l. 201 del 2011 e, per il suo tramite, con l'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost.</p>		

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e dell'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-21 maggio 2012, depositato in cancelleria il 21 maggio 2012 ed iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;
udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;
uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Romano Vaccarella per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso, in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e dell'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale), in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera *e*) e 41 della Costituzione, nonché agli articoli 4, 5, 8 e 9 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).

Il ricorrente ritiene che le disposizioni di cui all'art. 5, commi 1, 2 e 3, della citata legge provinciale n. 7 del 2012, «singolarmente considerate e in combinato disposto» – nel prevedere che il commercio al dettaglio nelle zone produttive sia ammesso soltanto come eccezione (comma 1), per le categorie merceologiche indicate (comma 2) e per i relativi accessori determinati ed ammessi da una successiva deliberazione della Giunta provinciale (comma 3) – siano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione all'articolo 31, comma 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. Detta norma sancisce il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, ad eccezione di quelli attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente (incluso l'ambiente urbano) e dei beni culturali, sicché le norme provinciali, traducendosi nell'introduzione di limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive, determinerebbero restrizioni alla concorrenza, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tale materia. Inoltre, la disposizione di cui al comma 3, rinviando ad un provvedimento della Giunta provinciale la determinazione degli accessori delle categorie merceologiche di cui è ammessa la vendita, opererebbe una delegificazione della materia stessa, in contrasto con la potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Le stesse norme, poi, si porrebbero in violazione: a) dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera c), del decreto-legge 4 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, secondo cui le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle di somministrazione di alimenti e bevande, si svolgono senza limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi; b) degli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in quanto le suddette disposizioni provinciali andrebbero oltre le competenze statutarie in materia di commercio. Ciò sia se alla Provincia autonoma di Bolzano si riconosca, in virtù della clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 8 dello statuto speciale, in quanto la violazione dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), determinerebbe il contrasto con l'art. 4 del detto statuto; sia se si riconosca competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 9 dello statuto speciale, in quanto la violazione dei citati principi stabiliti dalle leggi dello Stato si porrebbe in contrasto con l'art. 5 dello statuto stesso.

Ancora, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 5, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012, nel prevedere che sono fatte salve dall'applicazione dei primi tre commi le strutture di vendita al dettaglio già autorizzate o già in esercizio (alla data di entrata in vigore della legge) nelle aree produttive, nelle quali sono vendute merci diverse da quelle elencate nel comma 2, e nello stabilire che esse, pur potendo continuare l'attività, non possono essere ampliate, trasferite o concentrate, nonché l'art. 5, comma 7, della medesima legge, nel disporre che la possibilità di esercitare l'attività di commercio al dettaglio, di cui al comma 4, decade, se l'attività stessa viene a cessare, incorrerebbero in violazione: 1) dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 2, del citato d.l. n. 201 del 2011. Infatti, le suddette disposizioni comporterebbero una ingiustificata restrizione al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio delle merci differenti da quelle ammesse, risolvendosi in una sorta di "congelamento" delle attività in corso, le quali non potrebbero essere modificate nelle loro modalità di svolgimento fino al loro esaurimento, rendendo così impossibile che le attività medesime possano adattarsi alle mutate esigenze del mercato, con evidenti riflessi anticoncorrenziali; 2) dell'art. 41 Cost., sotto il profilo della violazione della libertà d'iniziativa economica, perché i vincoli in questione costituirebbero un evidente ostacolo alla possibilità di adottare strategie differenziate da parte degli esercenti e, quindi, un ostacolo all'ampliamento dell'offerta a beneficio dei consumatori ed al potenziale aumento, o mantenimento, del proprio giro di affari, e, inoltre, impedirebbero che, nel momento in cui quelle attività vengano a cessare, possano essere avviate negli stessi esercizi nuove attività; 3) degli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, per le stesse motivazioni sopra esposte.

Infine, sempre secondo il ricorrente, l'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012, nel prevedere che la Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in

materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio, indirizzi che dovrebbero garantire un'effettiva tutela degli usi e costumi, ai sensi dell'art. 8 dello statuto del Trentino-Alto Adige, la tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti e il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e di tutela della salute, violerebbe: a) l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011 – il quale, nel modificare l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del d.l. n. 223 del 2006, (poi convertito), stabilisce che le attività commerciali (come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998) e di somministrazione di alimenti e bevande si svolgono senza limitazioni e prescrizioni quanto al rispetto degli orari di apertura e di chiusura, dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale – in quanto favorirebbe l'adozione di iniziative locali idonee a reintrodurre vincoli che la normativa nazionale di liberalizzazione ha abolito dall'ordinamento, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza; b) gli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, per le stesse motivazioni sopra richiamate.

2.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012 è fondata.

Le norme ora citate dispongono:

«1. Stante la scarsità di aree idonee all'esercizio di attività produttive e di commercio all'ingrosso e in considerazione del prevalente interesse generale di salvaguardia delle esigenze dell'ambiente urbano, della pianificazione ambientale e del traffico, e di quelle culturali e sociali, finalizzato all'integrazione del commercio al dettaglio nelle zone residenziali, il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo quale eccezione nei casi di seguito elencati.

2. Le merci che per il loro volume ed ingombro e per la difficoltà connessa alla loro movimentazione, nonché a causa di eventuali limitazioni al traffico, non possono essere offerte in misura sufficiente a soddisfare la richiesta e il fabbisogno nelle zone residenziali, possono essere vendute al dettaglio nelle zone produttive senza limitazioni di superficie.

Queste sono: a) autoveicoli a due o più ruote, incluse macchine edili; b) macchinari e prodotti per l'agricoltura; c) materiali edili, macchine utensili e combustibili; d) mobili; e) bevande in confezioni formato all'ingrosso.

3. Possono, altresì, essere venduti gli accessori alle merci di cui al comma 2. La Giunta provinciale determina gli accessori ammessi. La Giunta provinciale, fermo restando quanto già previsto dalle norme urbanistiche, determina inoltre, di concerto con i comuni, il numero dei posti macchina necessari in relazione alla superficie di vendita».

Ciò posto, si deve premettere che l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, stabilisce 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, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012».

Questa Corte, chiamata ad esaminare varie questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 31, sollevate da diverse Regioni (alcune delle quali a statuto speciale), con la recente sentenza n. 299 del 2012 le ha dichiarate inammissibili o non fondate, ponendo in luce, tra l'altro (e per quanto qui rileva) che: 1) per costante giurisprudenza costituzionale la nozione di concorrenza – di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), 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)»; 2) 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)».

Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza questa Corte ha tratto la conclusione «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» (sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

In particolare, con riferimento all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), la Corte ha affermato che detta norma deve essere ricondotta 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.» (sentenza n. 299 citata, punto 7. del *Considerato in diritto*).

Del resto, la stessa legge provinciale n. 7 del 2012, qui in esame, enunciando nell'art. 1 le finalità della disciplina con essa introdotta, chiarisce nel comma 2 di tale articolo di dare attuazione ai principi previsti dalla normativa comunitaria, dalle leggi quadro nazionali, dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, disposizione alla quale è riconosciuta, dunque, la natura di “norma interposta” nella materia *de qua*.

In questo quadro, risulta evidente come il censurato art. 5, commi 1, 2 e 3, della citata legge provinciale si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al menzionato art. 31, comma 2, il quale introduce il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. Invero, nelle zone destinate all'esercizio di attività produttive il commercio al dettaglio viene ad essere, in concreto e in via generale, vietato, essendo ammesso soltanto come eccezione, per il ben circoscritto catalogo di merci elencate nel comma 2 (con i relativi accessori, la cui determinazione è demandata alla Giunta provinciale: comma 3). Il fatto stesso che al commercio al dettaglio nelle zone produttive sia attribuito carattere eccezionale rivela lo spessore della limitazione arrecata alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, limitazione che incide direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà d'iniziativa di coloro che svolgono, o che intendano svolgere, attività di vendita al dettaglio nelle zone produttive.

Ad avviso della difesa della resistente, la normativa provinciale in esame sarebbe esplicazione della potestà legislativa della Provincia in tema di pianificazione urbanistica, sicché i limiti posti dalle disposizioni censurate sarebbero legittimi, in quanto rientranti nel novero delle eccezioni previste dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, poi convertito, (in particolare, limiti connessi alla tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, avuto riguardo anche alla particolare conformazione del territorio provinciale).

Inoltre, la difesa della Provincia autonoma richiama il disposto dell'art. 1, comma 3, della legge provinciale n. 7 del 2012 (norma non impugnata dalla difesa statale), alla stregua del quale «La liberalizzazione delle attività commerciali e della struttura dell'offerta commerciale al dettaglio deve adeguarsi alle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente, ivi compreso l'ambiente urbano, della natura e del paesaggio, alla tutela dei monumenti e dei beni culturali, alla tutela della salute e del diritto al riposo dei lavoratori e dei cittadini, alla tutela e allo sviluppo equilibrato dello spazio vitale urbano ed alla necessità di uno sviluppo organico del territorio e del traffico». Da tale norma la resistente trae spunto per affermare che la liberalizzazione dell'attività commerciale non può

sacrificare le esigenze connesse ad un razionale ed ordinato assetto del territorio, né può significare piena libertà di apertura di nuovi esercizi sul territorio nazionale, ma «significa che la rimozione di ostacoli al dispiegamento di energie e capacità imprenditoriali e di barriere all'accesso all'attività commerciale deve coordinarsi con la “tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare”, con l'urbanistica e i piani regolatori, con la tutela del paesaggio». In questo contesto, dunque, l'art. 5 della legge n. 7 del 2012 costituirebbe norma di governo delle zone destinate ad attività produttive e al commercio all'ingrosso, coerente alla finalità d'integrare il commercio al dettaglio nelle zone residenziali.

Questa tesi non può essere condivisa.

Invero, si deve replicare che la normativa in esame è diretta a disciplinare le zone idonee all'esercizio di attività produttive. Tali zone, ai sensi dell'art. 44, comma 2, della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), sono destinate «all'insediamento d'impresе industriali, artigianali, di attività di prestazione di servizio e di commercio all'ingrosso per l'esercizio delle rispettive attività aziendali». Si tratta, cioè, di zone già in possesso di una vocazione commerciale, onde non si giustifica la compressione dell'assetto concorrenziale del mercato, realizzata attraverso la drastica riduzione della possibilità di esercitare in dette aree il commercio al dettaglio, la cui negativa incidenza sull'ambiente non è, peraltro, individuabile.

A questo rilievo si deve aggiungere la considerazione che il coordinamento, cui la difesa della Provincia autonoma si riferisce, non può realizzarsi introducendo un consistente vincolo al libero esplicarsi della libertà imprenditoriale nel settore commerciale, quale deve ritenersi quello introdotto dalla norma censurata, perché in tal modo detta norma viene a porsi in palese contrasto con il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, che pure la legge provinciale in esame (art. 1, comma 2) dichiara di voler attuare.

Alla resistente non giova il richiamo all'art. 8, n. 3, 5, 6, dello statuto di autonomia, che attribuisce alla Provincia autonoma competenza primaria in tema (tra l'altro) di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica e piani regolatori, nonché di tutela del paesaggio. Infatti, come lo stesso art. 8, comma primo, stabilisce, la potestà della Provincia di emanare norme legislative si esercita entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto medesimo, cioè «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»; e, come dianzi si è già rilevato, il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (*ex multis*: sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del *Considerato in diritto*), che assume quindi carattere prevalente.

Il richiamo – effettuato nella memoria depositata dalla difesa della Provincia autonoma il 22 gennaio 2013 – alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 24 marzo 2011 (in causa C-400/08) si rivela non pertinente. Detta pronuncia, infatti, riguarda, in riferimento a grandi esercizi commerciali, restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza. Tali restrizioni possono essere giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, a condizione che siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso. Fra i motivi imperativi riconosciuti dalla Corte figurano, tra gli altri, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio. Come si vede, si tratta di una fattispecie diversa da quella qui in esame, sia per la diversità del principio evocato (libertà di stabilimento e non tutela della concorrenza), sia per le caratteristiche di fatto delle due vicende.

Sulla base delle precedenti considerazioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012.

3.— Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 4 e 7, di detta legge sono fondate. Il citato comma 4 così dispone: «Sono fatte salve le strutture di vendita al dettaglio che all'entrata in vigore della presente legge sono già state autorizzate o hanno già iniziato la loro attività nelle aree produttive nelle quali vengono vendute merci diverse da quelle elencate al comma 2. Tali strutture possono continuare la loro attività, ma non possono essere ampliate, trasferite o concentrate».

Il successivo comma 7 stabilisce quanto segue: «La possibilità di esercitare l'attività di commercio al dettaglio di cui al comma 4 decade, se cessa l'attività di commercio al dettaglio».

La prima di tali disposizioni, dunque, pur consentendo nelle zone produttive la prosecuzione delle attività di vendita al dettaglio già autorizzate o già iniziate prima dell'entrata in vigore della legge provinciale n. 7 del 2012, vieta che le relative strutture destinate alla vendita al dettaglio possano essere ampliate, trasferite o concentrate. La seconda prevede addirittura la decadenza dalla possibilità di esercitare l'attività di cui al comma 4 in caso di cessazione, così precludendo ogni forma di conversione imposta o giustificata dall'andamento del mercato.

Entrambi i precetti introducono consistenti vincoli al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio nelle zone produttive, andando ad incidere sulle prospettive di sviluppo delle imprese commerciali, che si vedono impedire la possibilità di adeguare le proprie aziende alle esigenze del mercato sia con il divieto di ampliare o trasferire la sede, sia con la decadenza comminata per il caso di cessazione dell'attività. Pertanto, richiamate le considerazioni svolte dianzi, va ribadito il contrasto della normativa censurata con il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e per il suo tramite con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ne deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 4 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012.

4.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 di tale legge è fondata.

Detta norma stabilisce che «La Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio. Tali indirizzi dovranno garantire un'effettiva tutela degli usi e costumi ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, la tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti ed il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e della tutela della salute».

Al riguardo, si deve considerare che l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), ha modificato l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, (poi convertito). Nel testo attualmente vigente, la citata norma dispone che le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998, nonché quelle di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i limiti e le prescrizioni elencati nel medesimo art. 3, tra cui «il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio». Ciò «Ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo 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, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m) della Costituzione» (art. 3 citato comma 1, prima parte).

Nell'interpretazione della citata normativa, questa Corte ha ritenuto che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche, e ha così proseguito: «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 del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

In questo quadro il censurato art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012, autorizzando la Giunta ad emanare «appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio», si presta a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La tesi della resistente, secondo cui l'impugnazione del Governo *in parte qua* dovrebbe essere dichiarata inammissibile per carenza d'interesse, essendo non valutabile in concreto l'eventuale incidenza sull'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. degli indirizzi ancora da emanare, non può essere condivisa.

Infatti, nel caso di specie, il *vulnus* al menzionato parametro costituzionale è già insito nell'attribuzione alla Giunta provinciale del potere di assumere «appositi indirizzi» in materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, alla stregua delle considerazioni dianzi svolte.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale anche del citato art. 6.

Ogni altro profilo rimane assorbito.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e dell'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

Sentenza del 15 marzo 2013, n. 39

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrenti	Regione Veneto Regione Puglia Regione Toscana	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Principio di leale collaborazione Potere sostitutivo Intese	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 61, comma 3, decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35	illegittimità costituzionale	art. 117, Cost. principio di leale collaborazione

Sintesi

Oggetto del giudizio della Corte Costituzionale è una disposizione del decreto legge che interviene in materia di semplificazione e sviluppo. La norma impugnata dispone che, “fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in caso di mancato raggiungimento dell’intesa richiesta con una o più Regioni per l’adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il Consiglio dei Ministri - ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell’ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all’Erario – può, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l’atto medesimo, anche senza l’assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell’organo competente...” A seguire, il decreto prevede che la suddetta disciplina non si applica «alle intese previste dalle leggi costituzionali, alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Le ricorrenti sollevano eccezioni avverso la norma in esame evidenziando il carattere “equivoco” della stessa e, in sintesi, il contrasto con l’articolo 120 della Costituzione, con l’articolo 8 della legge 131/2013, con gli articoli 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, nonché con il principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata, infatti, secondo le ricorrenti, comprometterebbe radicalmente l’esercizio delle attribuzioni regionali nei casi di competenza non residuale, ovvero di competenza esclusiva statale e concorrente, in quanto consentirebbe allo Stato di superare in modo unilaterale, mediante l’esercizio di poteri sostitutivi, la necessità dell’intesa con le Regioni, anche quando l’intesa è imposta dai parametri costituzionali sopra citati e anche al di fuori dei casi di cui all’articolo 120 della Costituzione, ovvero, in particolare, anche quando non si verifichi un preliminare inadempimento dell’ente sostituito riguardo ad una attività per esso obbligatoria.

La Corte costituzionale, sulla base della connessione oggettiva dei singoli giudizi sollevati dalle ricorrenti, riunisce gli stessi e con un’ unica sentenza, quella in esame, ritiene fondate le questioni di legittimità proposte dalle Regioni ricorrenti.

Nel motivare la suddetta pronuncia, la Corte ricorda che nella propria giurisprudenza è possibile enucleare importanti principi che incidono direttamente sulla fattispecie oggetto del giudizio; in sintesi: in caso di prescrizione di un’ “intesa forte” (atti a struttura necessariamente bilaterale), il mancato raggiungimento dell’accordo non legittima di per sé, l’assunzione unilaterale di un provvedimento (sent. 383 del 2005); non è sufficiente, in ogni caso, il riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione, ma devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative (sent. 33 e 165 del 2011); l’assunzione unilaterale dell’atto non può

pertanto essere prevista come «mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa», con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sent. 179 del 2012). Sulla base dei suddetti principi la Corte, inoltre, precisa che *“il rilievo nazionale degli interessi menzionati nella norma censurata non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze”* e che *“il semplice decorso del tempo (60 giorni successivi alla scadenza del termine per l'adozione dell'atto) – previsto dalla norma impugnata come unica condizione per l'adozione unilaterale dell'atto ad opera dello Stato – per sua natura prescinde completamente dall'osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione”*. Alla luce di tali precisazioni, la Corte dichiara di non poter condividere l'assunto della difesa statale, che la prestazione collaborativa da parte dello Stato possa ridursi alla mera attesa della scadenza del termine e neppure che *“l'emergenza economica e finanziaria”* a cui fa riferimento il ricorrente possa legittimare lo Stato a predisporre rimedi che non siano consentiti dall'ordinamento costituzionale (sent. 148 e 151 del 2012). Il tenore testuale della norma censurata, secondo la Corte, esclude la possibilità che, mediante un'attività interpretativa, possano trovare attuazione i principi costituzionali e giurisprudenziali che reggono la leale collaborazione tra Stato e Regioni, perché se da un lato si potrebbe con uno sforzo ermeneutico ritenere che la norma impugnata abbia ricompreso nel riferimento alle leggi costituzionali anche quello alla Costituzione e quindi si possono considerare salvaguardate le sfere di competenza delle Regioni a statuto speciale, previste dalle leggi regionali, e le competenze residuali delle Regioni ordinarie previste dalla stessa Costituzione, dall'altra non è possibile dedurre la medesima salvaguardia nelle ipotesi in cui, per il principio di sussidiarietà, vi sia un esercizio accentrato di funzioni amministrative e legislative o intrecci ed incroci tra funzioni statali e regionali che possono coinvolgere tutte le competenze e per le quali risulti necessaria la collaborazione tra Stato e Regioni. Da tali argomentazioni non può che conseguire, a giudizio della Corte, l'illegittimità costituzionale della disposizione in esame per violazione dell'articolo 117 e del principio di leale collaborazione, mentre restano assorbite le altre censure.

SENTENZA N. 39

ANNO 2013

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	”
- Giancarlo	CORAGGIO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 61, comma 3, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, promossi dalle Regioni Veneto, Puglia e Toscana, con ricorsi notificati, rispettivamente, il 5, il 6 ed il 7 giugno 2012, depositati in cancelleria l'11 giugno (il primo) ed il 13 giugno 2012 (il secondo e il terzo), ed iscritti, rispettivamente, ai nn. 89, 91 e 92 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Bruno Barel e Daniela Palumbo per la Regione Veneto, Marcello Cecchetti per le Regioni Puglia e Toscana e l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con i ricorsi indicati in epigrafe, la Regione Veneto (reg. ric. n. 89 del 2012), la Regione Puglia (reg. ric. n. 91 del 2012) e la Regione Toscana (reg. ric. n. 92 del 2012) hanno proposto questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, e, tra queste, dell'articolo 61, comma 3.

La norma impugnata dispone che, fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il Consiglio dei ministri – ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o si debba evitare un grave danno all'Erario – può, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto medesimo, anche senza l'assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente. Per il disposto del comma 4 dello stesso art. 61 del d.l. n. 5 del 2012, la disposizione non si applica «alle intese previste dalle leggi costituzionali, alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Secondo la Regione Veneto, la disciplina censurata viola l'art. 120 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione ed all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in quanto compromette radicalmente l'esercizio delle attribuzioni regionali nei casi di competenza non esclusiva, assegnando valore decisivo alla volontà di una sola parte con il conferimento di poteri sostitutivi, senza favorire la reiterazione delle trattative al fine di giungere all'intesa.

Secondo la Regione Puglia, invece, la norma in questione contrasta con gli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, in quanto consente al Governo di attivare meccanismi sostitutivi dell'intesa con le Regioni anche quando tale intesa sia costituzionalmente necessaria, così violando tutti i parametri indicati.

La Regione Toscana prospetta, a sua volta, una violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto la norma impugnata consentirebbe allo Stato di superare in modo unilaterale la necessità dell'intesa con le Regioni, anche quando la stessa è imposta dai parametri costituzionali evocati. La disciplina censurata provocherebbe, inoltre, una lesione delle prerogative

regionali tanto in caso di competenza esclusiva che riguardo ad ipotesi di competenza concorrente. Sarebbero conferiti poteri sostitutivi al Governo, infine, fuori dei casi previsti dall'art. 120 Cost., e, in particolare, anche quando non si verifichi un preliminare inadempimento dell'ente sostituito riguardo ad una attività per esso obbligatoria.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in tutti i tre giudizi indicati, assumendo che le questioni sarebbero inammissibili o infondate.

3.– Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 5 del 2012, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 61, comma 3.

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

4.– Le questioni proposte dalle Regioni ricorrenti sono fondate, nei termini di seguito precisati.

4.1.– Questa Corte, nella sua giurisprudenza, ha enucleato una serie di principi, che incidono direttamente sulla fattispecie oggetto del presente giudizio.

In primo luogo, nei casi in cui sia prescritta una intesa “in senso forte” tra Stato e Regioni – ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale – il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta infatti di «atti a struttura necessariamente bilaterale», non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005).

Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti “terzi”), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 33 e n. 165 del 2011).

L'assunzione unilaterale dell'atto non può pertanto essere prevista come «mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa», con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012).

4.2.– Il rilievo nazionale degli interessi menzionati nella norma censurata non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze. Difatti, l'accentramento dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003).

Il semplice decorso del tempo – previsto dalla norma impugnata come unica condizione per l'adozione unilaterale dell'atto ad opera dello Stato – per sua natura prescinde completamente dall'osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione. Quale che sia l'atteggiamento delle parti nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per l'adozione dell'atto, si verifica, secondo la richiamata previsione legislativa statale, la concentrazione della potestà di decidere in capo ad una di esse. Ciò anche nell'ipotesi che proprio lo Stato abbia determinato, con l'inerzia o con altri comportamenti elusivi, l'inutile decorrenza del termine.

Per le ragioni esposte, non può essere condiviso l'assunto della difesa erariale, che la prestazione collaborativa da parte dello Stato possa ridursi alla mera attesa della scadenza del termine.

4.3.– Quanto al riferimento – da parte del resistente – alla eccezionalità dell'attuale congiuntura economica e finanziaria, si deve ricordare che questa Corte ha ripetutamente affermato come la Costituzione non consenta che una situazione di necessità «possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.» (sentenza n. 148 del 2012). Lo Stato è sempre

tenuto ad «affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (sentenza n. 151 del 2012).

4.4.– Non è peraltro praticabile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, giacché il suo tenore testuale esclude che possano trovare idonea attuazione i principi che reggono la leale collaborazione tra Stato e Regioni, quali emergono dalle norme costituzionali e dalla giurisprudenza di questa Corte. Difatti, per poter giungere ad un esito interpretativo compatibile con i detti principi costituzionali, sarebbe necessario estrarre dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 61 del d.l. n. 5 del 2012 l'esclusione dell'applicabilità del potere unilaterale dello Stato di emanare l'atto, in assenza di intesa, a tutti i casi in cui questa sia costituzionalmente necessaria, non solo per diretta previsione della Costituzione o di leggi costituzionali (precipuamente, gli statuti delle Regioni speciali), ma anche nelle ipotesi di esercizio accentrato di funzioni amministrative e legislative, in base al principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118 Cost. Nell'esclusione dovrebbero inoltre rientrare le molteplici fattispecie di incroci o intrecci tra funzioni statali e regionali, tali da rendere impossibile o dannosa una netta separazione e rendere quindi inevitabile il raggiungimento di accordi tra Stato e Regioni, come modalità elettiva di armonica composizione dei rispettivi interessi costituzionalmente tutelati (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010, n. 168 del 2008, n. 50 del 2005, n. 308 del 2003).

Con un certo sforzo ermeneutico si potrebbe ritenere che il riferimento alle leggi costituzionali comprenda anche quello alla stessa Costituzione, e che siano pertanto salvaguardate le sfere di competenza delle Regioni a statuto speciale (previste da leggi costituzionali) e le competenze residuali delle Regioni ordinarie (previste dalla stessa Costituzione), pur in presenza dell'esercizio, da parte dello Stato, di funzioni regionali, in base al principio di sussidiarietà (art. 118, primo comma, Cost.). Non è possibile invece dedurre dalle disposizioni citate l'esclusione del potere di decisione unilaterale dello Stato nelle variegate ipotesi di collaborazione necessaria Stato-Regioni sopra richiamate, che possono coinvolgere tutte le competenze (esclusiva, concorrente e residuale) dello Stato e delle Regioni a causa dell'impossibilità di ricondurre un dato oggetto nell'ambito di una sola di esse, senza arrecare danno agli interessi sottostanti alle altre, che godono di eguale tutela costituzionale. Rimarrebbero, in ogni caso, ampi margini di incertezza, incompatibili con le norme sul riparto delle competenze e con il principio di leale collaborazione, così come emergono dalla giurisprudenza di questa Corte.

L'insufficienza dell'interpretazione adeguatrice prospettata dalla difesa statale rende inevitabile la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell'art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

5.– Sono assorbite le altre censure di legittimità costituzionale prospettate dalle Regioni ricorrenti.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale riguardanti le altre disposizioni contenute nel decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35,

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 35 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

Sentenza del 15 marzo 2013, n. 41

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materie	Trasporti Trasporto pubblico locale Tutela della concorrenza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 36, comma 1, lettera a), 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	inammissibilità della questione	art. 117, 119 Cost.
art. 36, comma 1, lettera a), d.l. 1/2012	non fondatezza della questione	art. 118 Cost.

Sintesi

La Regione Veneto ha promosso questione di legittimità dell'art. 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, come risultante dalla legge di conversione, che detta misure riguardanti l'istituzione e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti. La norma impugnata prevede l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, attribuendo alla medesima numerose competenze nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori. La Regione Veneto sostiene che tali previsioni normative, pur riguardando aspetti relativi alla tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., incidono nella materia del trasporto pubblico locale, rientrando nell'ambito della competenza residuale regionale. Le censure proposte nel ricorso si appuntano sulle competenze conferite a detta Autorità a definire, anche nell'ambito dei servizi di trasporto locale, i criteri per la fissazione, da parte dei soggetti competenti, delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori (lettera b del comma 2 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011); a stabilire, con particolare riferimento al settore autostradale, per le nuove concessioni, sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap* (lettera g, del medesimo comma 2); a definire, ancora nel settore autostradale, gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione e gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni (stessa lettera g); a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici (lettera f del citato comma 2 dell'art. 37). Secondo la Regione Veneto, l'attribuzione all'Autorità di regolazione dei trasporti della definizione dei criteri delle tariffe e l'assegnazione ad essa di competenze specifiche sugli schemi di bandi di gara e di concessione non risultano proporzionate alle esigenze di apertura del mercato. La Corte respinge le censure e afferma la legittimità costituzionale delle disposizioni, sulla base di argomentazioni che riconduce al proprio orientamento giurisprudenziale sulla natura e funzioni delle autorità indipendenti. Il settore dei trasporti, motiva la Corte, appare resistente più di altri all'ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l'altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell'offerta dei servizi. In questo contesto, è particolarmente avvertito il rischio che si creino o si consolidino posizioni dominanti e, pertanto, è opportuno che il passaggio a un sistema liberalizzato sia accompagnato, come già è avvenuto per

altri pubblici servizi, da una regolazione affidata ad un'Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore. Le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., (ex plurimis, sentenza n. 325 del 2010) dato che l'istituzione dell'Autorità indipendente è funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto, da quello ferroviario a quello aereo, da quello marittimo a quello autostradale. Nel caso in esame, le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti, se intese correttamente alla luce della ratio che ne ha ispirato l'istituzione, non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano. Le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo. Compito dell'Autorità dei trasporti è, infatti, quello di dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito. In relazione alle disposizioni impugnate, per quanto riguarda le tariffe, i canoni e i pedaggi, le norme in esame attribuiscono all'Autorità il compito di stabilire solo i criteri, mentre resta impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi per i servizi erogati. Riguardo ai bandi di gara, l'Autorità è investita della competenza a definire gli schemi, senza sostituirsi alle amministrazioni competenti nell'elaborazione in dettaglio dei bandi, delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e delle concessioni (lettera f del comma 2 dello stesso articolo). Ciò vale anche con specifico riferimento al settore autostradale (lettera g del citato comma 2 dell'art. 37). Ancora, con riguardo alla nomina delle commissioni giudicatrici, l'Autorità indipendente è dotata del potere di stabilire solo i criteri per la nomina, salve restando le competenze delle amministrazioni locali su ogni ulteriore decisione in ordine alla composizione delle commissioni giudicatrici o alle modalità di scelta dei suoi componenti, decisioni che, secondo la giurisprudenza della Corte, rientrano invece nella materia dell'organizzazione amministrativa, spettante alle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost..

Pertanto, la Corte dichiara non fondate le questioni proposte, in quanto, non vi è ragione di ritenere che le Autorità indipendenti possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali.

SENTENZA N. 41

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco GALLO	Presidente
- Gaetano SILVESTRI	Giudice "
- Sabino CASSESE	"
- Giuseppe TESAURO	"
- Paolo Maria NAPOLITANO	"
- Giuseppe FRIGO	"
- Alessandro CRISCUOLO	"
- Paolo GROSSI	"
- Giorgio LATTANZI	"
- Aldo CAROSI	"
- Marta CARTABIA	"

- Sergio MATTARELLA "
- Giancarlo CORAGGIO "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1, lettera a), 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, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 23 maggio 2012, depositato in cancelleria il 29 maggio successivo ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo 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. – La Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe, ha proposto questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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.

2. – Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni, la Corte delimita l'oggetto del presente giudizio alle censure relative all'art. 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, come risultante dalla legge di conversione; disposizione questa che, sostituendo i commi 1 e 2 dell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), così come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, detta misure riguardanti l'istituzione e le funzioni dell'autorità di regolazione dei trasporti.

3. – Le censure proposte nel ricorso si appuntano sulle competenze conferite a detta Autorità a definire, anche nell'ambito dei servizi di trasporto locale, i criteri per la fissazione, da parte dei soggetti competenti, delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori (lettera b del comma 2 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011); a stabilire, con particolare riferimento al settore autostradale, per le nuove concessioni, sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap (lettera g, del medesimo comma 2); a definire, ancora nel settore autostradale, gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione e gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni (stessa lettera g); a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici (lettera f del citato comma 2 dell'art. 37).

Secondo la ricorrente, l'attribuzione di dette funzioni alla nuova Autorità indipendente determinerebbe una interferenza con le competenze della Regione in materia di trasporto pubblico locale, in violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

4. – In via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le censure proposte in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost.

In relazione ai suddetti parametri, il ricorso si presenta del tutto generico e insufficientemente motivato, limitandosi ad affermare, senza ulteriori specificazioni, la lesività delle disposizioni in esame rispetto agli artt. 117 e 119 Cost., senza illustrare adeguatamente le ragioni che determinerebbero le dedotte lesioni.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 3 del 2013 e n. 312 del 2010; ordinanza n. 123 del 2012), il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990), tenendo conto che l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).

5. – Al fine di procedere all'esame nel merito delle rimanenti questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge impugnato, proposte in riferimento all'art. 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, appare opportuno ricordare che l'istituzione di una Autorità nazionale dei trasporti s'inscrive nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, avviato con la legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) e, come tale, è volta a realizzare un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto.

Il settore dei trasporti appare resistente più di altri all'ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l'altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell'offerta dei servizi. In questo contesto, è particolarmente avvertito il rischio che si creino o si consolidino posizioni dominanti e, pertanto, è opportuno che il passaggio a un sistema liberalizzato sia accompagnato, come già è avvenuto per altri pubblici servizi, da una regolazione affidata ad un'Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore.

In particolare, per quanto rileva nel presente giudizio, l'istituzione di un'Autorità indipendente è tesa a ridurre le criticità che potrebbero derivare dalla commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili, introducendo una distinzione tra soggetti regolatori e soggetti regolati.

Alla luce delle considerazioni che precedono, risulta chiaro che le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex plurimis, sentenza n. 325 del 2010), dato che l'istituzione dell'Autorità indipendente è, come si è visto, funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto, da quello ferroviario a quello aereo, da quello marittimo a quello autostradale.

6. – La Corte ha più volte affermato che l'esercizio della competenza esclusiva e trasversale per la «tutela della concorrenza» può intersecare qualsivoglia titolo di potestà regionale, seppur nei limiti necessari ad assicurare gli interessi cui essa è preposta, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità (ex plurimis, sentenze n. 325 del 2010, n. 452 del 2007, n. 80 e n. 29 del 2006, n. 222 del 2005).

Nel caso in esame, le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti, se intese correttamente alla luce della ratio che ne ha ispirato l'istituzione, non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano. Valgono anche in questo caso i principi affermati dalla Corte in una

fattispecie analoga: «le attribuzioni dell’Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l’indipendenza dell’organo» (sentenza n. 482 del 1995). Compito dell’Autorità dei trasporti è, infatti, dettare una cornice di regolazione economica, all’interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito. Del resto la stessa disposizione censurata prevede, al comma 1 dell’art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, che l’Autorità di regolazione dei trasporti sia tenuta al rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali di cui al Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Infatti, in relazione alle disposizioni sottoposte all’esame della Corte, per quanto riguarda le tariffe, i canoni e i pedaggi, le disposizioni impugnate (lettera b del comma 2 dell’art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011) attribuiscono all’Autorità il compito di stabilire solo i criteri, mentre resta impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi per i servizi erogati. Analogamente, riguardo ai bandi di gara, l’Autorità è investita della competenza a definire gli schemi, senza sostituirsi alle amministrazioni competenti nell’elaborazione in dettaglio dei bandi, delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e delle concessioni (lettera f del comma 2 dello stesso articolo). Ciò vale anche con specifico riferimento al settore autostradale (lettera g del citato comma 2 dell’art. 37). Ancora, con riguardo alla nomina delle commissioni giudicatrici, secondo la normativa in esame, l’Autorità indipendente è dotata del potere di stabilire solo i criteri per la nomina, salve restando le competenze delle amministrazioni locali su ogni ulteriore decisione in ordine alla composizione delle commissioni giudicatrici o alle modalità di scelta dei suoi componenti, decisioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, rientrano invece nella materia dell’organizzazione amministrativa, spettante alle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007).

In sintesi, come questa Corte ha già affermato a proposito di altre Autorità di regolazione, «non vi è ragione di ritenere che le Autorità di tale natura [...] possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l’esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali» (sentenza n. 88 del 2009).

Ne consegue che le censure prospettate in riferimento all’art. 118 Cost. non sono fondate.

7. – Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, esso non opera allorché lo Stato, come nella specie, eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza (ex plurimis, sentenza n. 339 del 2011 e n. 246 del 2009). Pertanto, anche la censura sul mancato rispetto del principio di leale collaborazione non è fondata.

In ogni caso, tale principio attiene ai rapporti tra Governo, o Ministeri, e Regioni e non riguarda, invece le Autorità indipendenti, tra cui rientra anche quella istituita dal decreto-legge impugnato, chiamate ad operare «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione». Esse dovranno, invece, agire nel rispetto delle modalità di partecipazione previste dalla legge generale sul procedimento amministrativo, 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento legislativo e successive modificazioni) e dalle altre leggi dello Stato applicabili alle Autorità indipendenti, tra cui specificamente quelle indicate nella legge n. 481 del 1995, alla quale la disposizione impugnata espressamente rinvia.

PER QUESTI MOTIVI La CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull’impugnazione delle altre disposizioni contenute nel 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;

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012,

promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'articolo 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il medesimo ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

Sentenza del 15 marzo 2013, n. 42

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Sicilia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Principio di leale collaborazione Autonomia finanziaria regionale	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 2, comma 4, 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.	non fondatezza della questione.	principio di leale collaborazione. art. 36, Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, (Approvazione dello statuto della Regione siciliana). d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), in particolare art. 2.

Sintesi

L'art. 2 del d.l. 1/2012, nel prevedere l'istituzione di sezioni specializzate in materia d'impresa presso i tribunali e le corti d'appello con sede nel capoluogo di ogni regione, stabilisce al terzo comma che il contributo unificato dovuto per le spese di giustizia sia raddoppiato e nel successivo quarto comma che il conseguente maggior gettito sia versato all'entrata del bilancio dello Stato per la copertura degli oneri relativi (quantificandoli espressamente per gli anni 2012 e 2013) e per l'eccedenza al fondo istituito ai sensi dell'art. 37 del d.l. 98/2011. La Regione Sicilia lamenta che la disposizione di cui al citato art. 2, comma 4, si pone in contrasto con l'art. 36 dello Statuto e relative disposizioni attuative che prevedono la titolarità in capo alla regione delle entrate riscosse sul territorio.

Secondo la regione ricorrente, la normativa statutaria consente possibili deroghe a tale principio solo in presenza di due condizioni: il tributo deve essere "nuovo" e il gettito deve essere espressamente destinato con apposite leggi "alla copertura di oneri diretti a soddisfare finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime".

La Regione, nel caso in esame, non contesta la "novità" del tributo, ritiene invece assente il requisito della "specifica destinazione": tale vizio riguarderebbe sicuramente, se non gli anni 2012 e 2013 espressamente indicati dalla norma impugnata, i futuri esercizi. Lamenta altresì la violazione del principio di leale collaborazione laddove la disposizione in esame non prevede la partecipazione della regione al procedimento di ripartizione dei proventi riscossi.

La Corte preliminarmente chiarisce che le sopravvenute modifiche apportate dall'art. 2, comma 25 della legge 228/2012 (legge di stabilità 2013) all'art. 37 del d.l. 98/2011, richiamato dalla norma impugnata, non hanno inciso in modo sostanziale sulla questione sollevata. Per mancanza di coordinamento la norma impugnata continua a prevedere la riassegnazione dei proventi ad un "fondo" non più esistente, sostituito dai due "capitoli" istituiti presso gli stati previsionali dei bilanci del ministero della giustizia e del ministero dell'economia e finanze, ma la questione di legittimità sollevata rimane immutata rispetto alla destinazione e alle modalità d'impiego dei proventi.

Entrando nel merito, la Corte dichiara la questione infondata.

Innanzitutto è indubbio che il requisito della "novità" del tributo sussiste anche in caso di disposizioni legislative che incrementano le aliquote di un tributo preesistente. Inoltre, per il requisito della "specificità dello scopo", la Corte ritiene che gli obiettivi d'impiego dettagliatamente indicati (interventi urgenti in materia di giustizia civile e amministrativa) sia nell'originaria che nella vigente formulazione del citato art. 37 richiamato dalla norma impugnata, "rientrano nei prescritti caratteri di natura contingente o continuativa", e quindi l'incremento è legittimamente

attribuito allo Stato.

Anche la questione relativa alla lesione del principio di collaborazione è dichiarata infondata: in analoghe fattispecie la Corte ha già affermato che, in virtù del suddetto principio, il procedimento deve prevedere la partecipazione della regione laddove la determinazione del gettito sia complessa; nel caso in esame la divisione del gettito tra regione e Stato appare agevole e non necessita quindi un coinvolgimento della regione nella determinazione e ripartizione degli importi. Tuttavia la Corte, nell'escludere l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, precisa che nel caso in cui le somme introitate non siano totalmente o parzialmente destinati agli scopi indicati "la regione siciliana potrà legittimamente rivendicare l'attribuzione del maggior gettito o del residuo non impiegato, eventualmente sperando le azioni consentite".

SENTENZA N. 42
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, 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, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 23 maggio 2012, depositato in cancelleria il 31 maggio 2012 ed iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Con ricorso n. 85 del 2012, la Regione siciliana ha impugnato in via principale varie disposizioni 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, fra le quali l'articolo 2, comma 4, nel testo modificato dalla legge di conversione, oggetto del presente giudizio. La norma è stata impugnata in riferimento all'art. 36 [*rectius*: 36, primo comma] dello statuto della Regione siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), alle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), ed, in particolare, all'art. 2 [*rectius*: 2, primo comma], nonché al principio di leale collaborazione.

L'articolo 2, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 27 del 2012, prevede la destinazione all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato stabilito dal comma 3 del medesimo articolo.

1.1. – Secondo la Regione, la norma devolutiva del contributo unificato nel processo dinanzi alle sezioni specializzate in materia di impresa non soddisferebbe il requisito di scopo espressamente previsto dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 contenente le norme di attuazione dello statuto Regione siciliana in materia finanziaria. Gli artt. 36 dello statuto [*rectius*: 36, primo comma] e 2 [*rectius*: 2, primo comma] del d.P.R. n. 1074 del 1965 enuncerebbero la regola generale secondo cui tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio siciliano sono di pertinenza della Regione stessa. Costituirebbe eccezione a tale principio il regime delle «nuove entrate tributarie» il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

La norma impugnata non rientrerebbe – secondo la ricorrente – in detta eccezione in quanto non corredata dalla specifica destinazione prescritta dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e non potrebbe conseguentemente sottrarsi al principio devolutivo del tributo alla Regione.

Quest'ultima ritiene che il vizio, «tranne forse che per il 2012 e 2013», riguarderebbe sicuramente gli altri futuri esercizi.

Inoltre, la norma impugnata, nella parte in cui riserva allo Stato il maggior gettito derivante dai nuovi importi fissati per il contributo unificato nel processo dinanzi alle sezioni specializzate in materia d'impresa, non prevederebbe la partecipazione della Regione siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei relativi proventi riscossi in Sicilia. Ne deriverebbe la violazione del principio di leale cooperazione, in quanto l'attuazione delle clausole di riserva all'erario di nuove entrate contenute nelle disposizioni censurate costituirebbe un meccanismo di deroga alla regola della spettanza alla Regione del gettito dei tributi erariali, lesivo dell'autonomia finanziaria regionale.

1.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, ritualmente costituito in giudizio, dopo aver ricordato che per «nuova entrata tributaria» può intendersi – ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 – anche un incremento di un tributo esistente, rilevando la novità del provento e non quella del tributo, sostiene l'esistenza, nel caso di specie, della specifica finalità della destinazione erariale delle nuove entrate. Essa sarebbe rinvenibile nell'obiettivo programmato di istituire nuove sezioni specializzate in materia di imprese nonché di incrementare il fondo previsto dall'art. 37, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al fine di realizzare una maggiore efficienza del sistema giudiziario.

Alla luce di quanto esposto il resistente chiede il rigetto del ricorso in epigrafe anche con riguardo alla norma oggetto del presente giudizio.

1.3. – Peraltro, la legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2013), ha recentemente modificato (art. 1, comma 25) le disposizioni richiamate dalla norma oggetto di impugnazione. La modifica ha riguardato i commi da 10 a 14 dell'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, mentre è stato aggiunto il comma 11-*bis* all'art. 37 ed è stata precisata la ripartizione dei maggiori proventi derivanti dai ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato.

L'art. 37, commi da 10 a 14, in vigore dal 29 aprile 2012, stabiliva – tra l'altro – che il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 6, 7, 8 e 9, ad eccezione del

maggior gettito derivante dal contributo unificato nel processo tributario, fosse versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato ad apposito «Fondo» istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile e amministrativa. Secondo una ripartizione decisa da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia, era stabilita annualmente la ripartizione tra la giustizia civile, amministrativa e tributaria di una quota parte delle risorse confluite nel «Fondo». Per il primo anno un terzo di tale quota era destinato a spese di giustizia, ivi comprese le nuove assunzioni di personale di magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, nonché degli avvocati e procuratori dello Stato, in deroga alle limitazioni previste dalla legislazione vigente; per gli anni successivi le restanti quote erano destinate ad erogare compensi incentivanti in favore degli appartenenti ad uffici giudiziari che avessero raggiunto obiettivi di riduzione dell'arretrato ivi pendente nonché a sostenere le spese di funzionamento dei medesimi uffici.

L'art. 37, (commi da 10 a 15), nel testo modificato dalla citata legge di stabilità per il 2013, dispone invece che il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 6, lettere da b) a r), 7, 8 e 9, ad eccezione del maggior gettito derivante dal contributo unificato nel processo tributario, sia versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, mentre il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, lettera s), sia versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, alimentato con le modalità di cui al periodo precedente, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia amministrativa. Con specifico riguardo al capitolo acceso presso lo stato di previsione del bilancio del Ministero della giustizia, si dispone che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia, sia stabilita la ripartizione in quote delle risorse ivi confluite per essere destinate, in via prioritaria, all'assunzione di personale di magistratura ordinaria nonché, per il solo anno 2013, per consentire ai lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili, ai disoccupati ed agli inoccupati, che a partire dall'anno 2010 hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli uffici giudiziari, il completamento del percorso formativo entro il 31 dicembre 2013, nel limite di spesa di 7,5 milioni di euro. A decorrere dall'anno 2014 tale ultima quota sarà destinata all'incentivazione del personale amministrativo appartenente agli uffici giudiziari presso i quali, alla data del 31 dicembre, risultino pendenti procedimenti civili e amministrativi in numero ridotto di almeno il 10 per cento rispetto all'anno precedente nonché a sostenere le spese di funzionamento degli uffici giudiziari. Con modalità e finalità analoghe è prevista la ripartizione delle risorse versate nel capitolo di cui al comma 10, secondo periodo.

2. – Riservate a separate pronunce le decisioni sull'impugnazione delle altre norme contenute nel d.l. n. 1 del 2012, occorre preliminarmente verificare se la sopravvenuta normativa introdotta dalla legge di stabilità per il 2013 (art. 1, comma 25, della legge n. 228 del 2012) abbia corretto in modo sostanziale l'assetto della norma denunciata oppure se il testo al momento vigente, oggetto di richiamo da parte della disposizione in esame, non abbia alterato il *thema decidendum*.

A ben vedere, le numerose modifiche intervenute nei commi 10-15 dell'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 non consentono di ritenere rinnovata o superata la questione posta dalla ricorrente. Esse hanno parzialmente corretto le categorie dei «beneficiari» delle maggiori risorse, i criteri ed i tempi del riparto, nonché il procedimento di «ri-assegnazione» dei maggiori proventi derivanti dal contributo unificato. Tali proventi, a parte le somme riservate per gli anni 2012 e 2013 – nei limiti di euro 600.000 – ai maggiori oneri derivanti dalla istituzione delle sezioni specializzate dei tribunali in materia di impresa, a partire dall'esercizio 2013 non saranno più riassegnati in un unico «Fondo» istituito nel bilancio di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze bensì in un apposito «capitolo» dello stato di previsione del Ministero della giustizia per essere destinati al finanziamento delle assunzioni di magistrati ordinari e per consentire – per il solo anno 2013 – ai

lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili, ai disoccupati ed agli inoccupati, che a partire dall'anno 2010 hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli uffici giudiziari, di completare il rispettivo percorso formativo.

Infine, si prevede che entrambi i capitoli di spesa finanzieranno "a regime" sia le assunzioni del personale di magistratura che i compensi incentivanti legati al conseguimento di obiettivi di smaltimento degli arretrati.

La legge di stabilità per il 2013 ha ommesso di coordinare il rinvio della norma oggetto di scrutinio alle sopravvenute modalità di impiego del nuovo gettito cosicché l'art. 2, comma 4, continua a prevedere la "riassegnazione" dei maggiori proventi al «Fondo» istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze (ormai implicitamente abrogato). Peraltro, tale mancanza di coordinamento tra la norma impugnata – che prevede ancora la "riassegnazione" ad un «Fondo» non più esistente – ed il nuovo art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 non è in grado di conferire un significato diverso all'art. 2, comma 4, ed in particolare alla natura di scopo dell'impiego del maggior gettito.

In realtà, la sostituzione della previsione dell'unico «Fondo» con quella dei due «capitoli» istituiti presso gli stati previsionali dei bilanci del Ministero della giustizia e del Ministero dell'economia e delle finanze, così come la parziale riformulazione delle finalità e delle modalità di impiego dei proventi, non cambiano la sostanza del problema poiché mutano le modalità di impiego delle risorse, ma rimane invariato il carattere di scopo dello stesso. Infatti, la sostituzione del «Fondo» con i due «capitoli» comporta la semplice modifica del meccanismo di destinazione ed impiego dei proventi attraverso un sistema di riparto "originario" che non necessita più di un provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con gli altri dicasteri.

Dal raffronto tra la vecchia e la nuova formulazione delle norme, cui rinvia la disposizione impugnata, consegue dunque che la questione di costituzionalità sollevata in riferimento all'art. 36 dello statuto ed alle correlate norme di attuazione contenute nel d.P.R. n. 1074 del 1965 rimane inalterata sia in relazione alle originarie destinazioni e modalità di impiego dell'incremento contributivo che a quelle ora vigenti.

3. – Tanto premesso, la questione posta in riferimento alle menzionate disposizioni dello statuto e delle norme attuative non è fondata.

L'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 prevedono la titolarità, a favore della Regione siciliana, di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi).

Dette disposizioni consentono una deroga a tale principio quando una legge statale attribuisce allo Stato il gettito di determinati tributi, in presenza di due condizioni tassative e cumulative: a) che si tratti di una entrata tributaria «nuova»; b) che il relativo gettito sia destinato dalla legge alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

È stato già affermato da questa Corte che il contributo unificato ha natura di «entrata tributaria erariale» ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 (sentenze n. 143 del 2012 e n. 73 del 2005).

La Regione siciliana, nel caso in esame, ritiene insussistente la seconda delle condizioni richieste dal predetto art. 2 e, cioè, la "finalizzazione" del tributo medesimo, non essendo in dubbio, quanto alla prima, che per «nuova» entrata tributaria (la quale può essere riservata allo Stato, in virtù dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965) si deve intendere anche la maggiore entrata derivante da disposizioni legislative che aumentano le aliquote di tributi preesistenti (*ex plurimis*, sentenza n. 348 del 2000).

In particolare, la ricorrente non mette in dubbio la legittimità dell'incremento, destinato allo Stato dalla disposizione denunciata, del contributo unificato e neppure la sussistenza del requisito della novità, ma contesta l'esistenza del secondo requisito necessario per consentire la deroga al principio devolutivo, consistente nella specifica previsione legislativa di destinazione di detto incremento alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nella medesima legge istitutiva.

Gli obiettivi di impiego dettagliatamente indicati sia nella originaria formulazione dell'art. 37 (cui la norma impugnata rinvia) che in quella vigente rispondono ad esigenze specifiche, le quali – sia pure nei loro eterogenei tratti distintivi – rientrano nei prescritti caratteri di natura contingente o continuativa. A tali categorie possono essere ascritti gli scopi afferenti sia all'originaria formulazione – realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile e amministrativa, nuove assunzioni di personale di magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, e degli avvocati e procuratori dello Stato, funzionamento degli uffici giudiziari, incentivazione degli obiettivi previsti di riduzione delle pendenze nei medesimi uffici nonché erogazione di misure incentivanti per il personale di magistratura – sia a quella vigente: interventi urgenti in materia di giustizia civile, assunzione di personale di magistratura ordinaria, nonché, per il solo anno 2013, completamento dei percorsi formativi dei lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili, disoccupati ed inoccupati che, a partire dall'anno 2010, hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli uffici giudiziari, e, con decorrenza dall'anno 2014, incentivazione del personale amministrativo appartenente a quegli uffici giudiziari che, alla data del 31 dicembre, abbiano conseguito una riduzione di almeno il 10 per cento delle pendenze dei procedimenti civili rispetto all'anno precedente.

Alla luce dei dati normativi, così ricostruiti, deve concludersi che l'incremento del contributo unificato è legittimamente attribuito allo Stato perché, nel rispetto degli evocati parametri statuari, esso è interamente vincolato alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato stesso, specificate nella legge.

4. – Anche la questione proposta in riferimento al principio di leale collaborazione non è fondata.

Occorre evidenziare al riguardo che in analogia fattispecie afferente all'art. 37, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, il quale riservava allo Stato il maggior gettito derivante dall'incremento dell'importo del contributo unificato dovuto nelle cause civili e amministrative, la Corte costituzionale ha già affermato che, «[...] quando il legislatore riserva all'erario “nuove entrate tributarie”, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana (la quale deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e di rappresentare il proprio punto di vista), solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa (sentenze n. 152 del 2011, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000)» (sentenza n. 143 del 2012), condizione ritenuta insussistente in quell'occasione in quanto la «determinazione di tale ammontare nei singoli casi concreti dipende da elementi di agevole individuazione» (sentenza n. 143 del 2012). La formulazione della norma ora impugnata è inequivocabile nel destinare allo Stato tutto il maggior gettito prodotto dall'incremento degli importi ordinariamente dovuti a titolo di contributo unificato. Nel caso di specie la divisione del gettito tra Stato e Regione costituisce un'operazione agevole come quella precedentemente esaminata con la sentenza n. 143 del 2012. Da ciò consegue che non vi è alcuna necessità di coinvolgere la Regione nella determinazione e ripartizione degli importi.

Quanto al timore della ricorrente che il maggior gettito erariale possa confluire indistintamente nel bilancio dello Stato senza realizzare le specifiche finalità che configurano il requisito della deroga al principio devolutivo regionale, questa Corte ha già precisato che, ove lo Stato in sede di applicazione del riparto del tributo, dovesse determinare in modo erroneo la quota di spettanza della Regione, quest'ultima «potrà sempre tutelarsi con le opportune iniziative, incluso il conflitto di attribuzione» (ancora sentenza n. 143 del 2012). Ciò vale non solo per le operazioni amministrative di riparto, ma anche per la concreta gestione della partita di spesa. Se le risorse risultanti dal maggior gettito non venissero impiegate per i fini contemplati dalla disposizione che lo ha istituito oppure nel caso in cui il mancato integrale o parziale impiego delle stesse desse luogo ad economie direttamente confluenti nel risultato di amministrazione dello Stato quale indistinta componente attiva, ben potrebbe la Regione siciliana rivendicarne – attraverso apposito conflitto – la spettanza in base al richiamato principio devolutivo contenuto nello statuto regionale.

5. – Deve essere dunque esclusa l'illegittimità costituzionale della norma censurata, fermo restando

che, nell'ipotesi in cui le somme confluite nelle partite di spesa del bilancio di previsione 2012 per le finalità contemplate dalle disposizioni che hanno determinato il maggior gettito, non dovessero essere integralmente o parzialmente impiegate per il suddetto scopo, la Regione siciliana potrà legittimamente rivendicare l'attribuzione del maggior gettito o del residuo non impiegato, eventualmente sperando le azioni consentite.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel 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; *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 1 del 2012, nel testo modificato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, promossa, in riferimento all'art. 36 dello statuto della Regione siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), alle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) e, in particolare, all'art. 2, nonché al principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

Sentenza del 20 marzo 2013, n. 46		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Servizi pubblici locali Tutela della concorrenza Autonomia finanziaria regionale Principio di leale collaborazione Potestà regolamentare regionale Coordinamento della finanza pubblica Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 25, comma 1, lettera a), 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	inammissibilità della questione, nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, comma 3, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011	artt. 3, 5, 97, 114 e 119 della Costituzione, art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), con il ricorso in epigrafe
art. 25, comma 1, lettera a), del d.l. 1/2012	non fondatezza delle questioni nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, commi 2, 3, 4 e 5, nel decreto-legge n. 138 del 2011	artt. 117, commi primo, secondo, lettera e), terzo, e sesto, 118, 119, commi secondo, terzo, quarto e quinto, Cost. e principio di leale collaborazione
Sintesi		
<p>La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Veneto ha ad oggetto l'articolo 3 bis del decreto legge 138/2011, introdotto dalla disposizione impugnata, concernente la rideterminazione delle modalità di organizzazione e affidamento dei servizi pubblici locali.</p> <p>La parte ricorrente ritiene violati numerosi parametri costituzionali, in riferimento ai quali la Corte dichiara l'inammissibilità di alcune censure e l'infondatezza di altre. In particolare, la previsione contenuta nel comma 2, che stabilisce che "In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta", violerebbe: l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, l'articolo 117, in quanto l'intervento ivi previsto sarebbe ingiustificato e sproporzionato rispetto alla tutela della concorrenza, nonché l'articolo 118 per asserita compressione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative.</p> <p>La Corte dichiara inammissibile la censura relativa all'articolo 3 Cost. in quanto non sufficientemente motivata, mentre in riferimento alla violazione dell'articolo 117 Cost. dichiara la questione non fondata: richiamando la precedente giurisprudenza in materia, ribadisce che la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, alla quale la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto la disciplina delle procedure ad evidenza pubblica, "consente allo Stato di porre in essere una disciplina dettagliata", quale è quella contenuta nel comma 2 dell'articolo impugnato. Dichiara conseguentemente infondata la questione</p>		

in relazione alla violazione dell'articolo 118, *“avendo lo Stato agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.”*.

Il comma 3 dello stesso articolo prevede che a decorrere dal 2013 l'applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali o del bacino costituisca elemento di valutazione della “virtuosità” degli enti stessi, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d. l. 98/2011. La parte ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale del predetto comma: in primo luogo perché avrebbe introdotto una forma di controllo non più prevista dalla Costituzione, in violazione quindi degli artt. 5 e 114 Cost., nonché dell'articolo 9, comma 2 della l.cost. 3/2001; inoltre si porrebbe in contrasto: con il principio di leale collaborazione e con quello di autonomia finanziaria regionale; con la disciplina comunitaria, che non esclude la possibilità degli affidamenti *in house*, qualora questi si rivelino più ragionevoli ed efficienti; con l'art. 117, comma secondo, lettera e), per manifesta sproporzione rispetto al fine della tutela della concorrenza; con l'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative, nonché con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

La Corte, richiamando le motivazioni contenute in una precedente sentenza avente ad oggetto analoghe censure (n. 8 del 2013), dichiara inammissibili le questioni prospettate in riferimento agli artt. 5 e 114, Cost., al principio di cui all'art. 9, comma 2, della l.cost. 3/2001, all'art. 119 Cost., nonché all'art. 1, comma 1 e 2, comma 2, lettere z) e ll) della l. 42/2009, e all'art. 97 Cost., per inconfondibilità, insufficienza e genericità delle motivazioni. Dichiara invece non fondate le restanti questioni. In particolare, in relazione alla violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), e 118, Cost., chiarisce come la tecnica “premiale” utilizzata dal legislatore statale non priva le Regioni delle proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche, ma orienta le stesse ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, *“che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza”*. Richiamando inoltre la sentenza n. 200 del 2012, sottolinea come il d.l. 1/2012 *“si colloca nel solco di un'evoluzione normativa diretta ad attuare 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”*.

La Corte esamina quindi la censura relativa al comma 4, che prevede la prioritaria attribuzione agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio, selezionati attraverso la procedura ad evidenza pubblica o a quelli di cui l'Autorità di settore abbia verificato la qualità e l'efficienza in base a specifici parametri da essa definiti. In riferimento all'asserita violazione dell'autonomia finanziaria della Regione ai sensi dell'articolo 119 Cost., dichiara la non fondatezza della questione, chiarendo come il ricorso da parte del legislatore statale alla tecnica premiale *“non comporta l'assorbimento delle competenze regionali”*; non condivide neanche l'eccezione di non riconducibilità della norma impugnata alle ipotesi di cui all'art. 119 Cost.: esclude infatti *“che il dettato del comma 4 possa prevedere misure perequativo-solidaristiche non previste dal comma quinto dell'art. 119 Cost. (“risorse aggiuntive” e “interventi speciali”), che non integrino, come precisato da questa Corte, interventi straordinari, aggiuntivi e diretti a garantire i servizi indispensabili alla tutela dei diritti fondamentali”*. Ritiene altresì non fondata la censura di violazione del principio di leale collaborazione e ribadisce che questo non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

Infine la Corte esamina la censura relativa al comma 5, che stabilisce l'assoggettamento delle società affidatarie *in house* al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del d.l. n.112 del 2008. La parte ricorrente sostiene che tale disposizione *“avrebbe sostanzialmente riprodotto il dettato della prima parte della lettera a) del comma 10 dell'articolo 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 325 del 2010, limitatamente alle parole: “l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e”*; rileva inoltre che anche la citata disposizione demandava ad una fonte sub-legislativa la definizione delle modalità per l'assoggettamento al Patto di stabilità interno delle società *in house*, violando quindi la competenza

regolamentare della Regione nella materia del coordinamento della finanza pubblica, di competenza concorrente, nella quale rientra la disciplina del Patto di stabilità interno.

La Corte, nel ripercorrere le argomentazioni contenute nella sentenza n. 325 del 2010, chiarisce come l'illegittimità della disposizione fosse costituita dalla previsione di un atto regolamentare del Governo in una materia di competenza concorrente, mentre *“con la citata sentenza non si è certo affermato che, in mancanza del previsto regolamento, le società in house non fossero assoggettate al patto di stabilità interno”*. Precisa a tal proposito che il diritto comunitario ha escluso, nell'*in house contract*, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, *“perché quest'ultimo è, in realtà solo la longa manus del primo”*; non è quindi configurabile una diversa disciplina che favorisca le società in house rispetto all'aggiudicante amministrazione pubblica, poiché le regole del patto di stabilità interno debbono intendersi estese a tutto l'insieme di spese e di entrate dell'ente locale, assicurando il rispetto dei vincoli fissati dallo stesso patto di stabilità.

Con riguardo invece agli strumenti per rendere lo stesso gestibile, la Corte rileva che mentre il comma 10 dell'articolo 23-bis prevedeva il ricorso ad un atto di normazione secondaria generale ed astratto, *“idoneo a determinare ... innovazioni nella materia”*, nella disposizione impugnata si prevede il ricorso ad un decreto ministeriale, quindi ad un atto non regolamentare, che definisca esclusivamente le *“modalità e la modulistica”* dell'assoggettamento al patto di stabilità; *“che adempie esclusivamente ad un compito di coordinamento tecnico, volto ad assicurare l'uniformità degli atti contabili in tutto il territorio nazionale”*. Dichiarò pertanto la questione infondata.

SENTENZA N. 46
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale l'articolo 25, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per me concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 23 maggio 2012, depositato in cancelleria il 29 maggio 2012 ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo 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.– La Regione Veneto, ha promosso – nell'ambito di una più vasta impugnativa – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 25, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), così come convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, il quale inserisce 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, l'articolo 3-*bis*, inerente a «Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali».

Quest'ultimo ridetermina le modalità di organizzazione e affidamento dei servizi pubblici locali, per meglio garantire l'efficienza e la concorrenzialità degli stessi.

La ricorrente Regione ritiene che i commi 2, 3, 4, 5 del citato articolo 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 siano costituzionalmente illegittimi per violazione degli artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi primo, secondo, lettera *e*), terzo, quarto e sesto, 118 e 119, commi secondo, terzo, quarto e quinto, della Costituzione, nonché dell'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), e del principio di leale collaborazione.

2.– In particolare, il comma 2 dell'art. 3-*bis*, introdotto nel citato d.l. n. 138 del 2011 dall'art 25, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 1 del 2012, come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che: «In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta».

Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 3 Cost., quanto al profilo della ragionevolezza, l'art. 117 Cost., in quanto – prevedendo l'adozione del solo strumento di tutela dell'occupazione quale elemento di valutazione dell'offerta, e, non prendendo, irragionevolmente, in considerazione «nessun ulteriore requisito dei candidati aspiranti pur utile alla buona gestione del servizio a livello locale» – concretizzerebbe un intervento ingiustificato e non proporzionato rispetto alla tutela della concorrenza. La disposizione in esame violerebbe altresì, per la ricorrente, l'art 118 Cost., perché determinerebbe «una compressione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative».

2.1.– La censura relativa all'art. 3 Cost., è inammissibile, in quanto non sufficientemente motivata né riguardo all'asserita lesione del principio di ragionevolezza, invocato a parametro di giudizio, né per ciò che riguarda la ridondanza sul riparto di competenze tra Stato e Regioni sancito dal Titolo V della parte II della Costituzione, così come richiesto da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 8 del 2013, n. 311 e n. 299 del 2012).

2.2.– In riferimento alla violazione dell'art. 117 Cost., la censura non è fondata.

La disposizione impugnata attiene alla disciplina delle procedure ad evidenza pubblica, che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto alla materia «tutela della concorrenza», con la conseguente titolarità da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *e*), Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 123 del 2011; n. 325 del 2010).

In particolare, per quanto riguarda il caso di specie, questa Corte ha anche sottolineato che nell'ambito della disciplina delle procedure di gara rientra «la regolamentazione della

qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione» (sentenza n. 339 del 2011).

La Regione ricorrente – pur riconoscendo l’afferenza della norma impugnata all’ambito materiale della «tutela della concorrenza» – tuttavia ritiene che il legislatore statale non avrebbe rispettato, nel caso di specie, «il bilanciamento fra le ragioni della concorrenza e quelle [...] dell’utenza attraverso il necessario vaglio di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza della disciplina impugnata», peraltro con una normativa estremamente dettagliata.

A prescindere dall’erroneo assunto interpretativo della Regione Veneto la quale ritiene che il contenuto della disposizione censurata preveda quale unico elemento di valutazione nell’affidamento dei servizi lo strumento della tutela dell’occupazione, questa Corte ha più volte affermato che l’art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., attribuendo allo Stato, in via esclusiva, il compito di regolare la concorrenza, consente allo stesso, nell’ambito di tale competenza, di porre in essere una disciplina dettagliata (sentenze n. 148 del 2009, n. 411 e n. 320 del 2008). È stato anche affermato che tale normativa ha carattere prevalente (sentenza n. 325 del 2010).

Pertanto, nell’ambito di questa attribuzione, il legislatore statale, con la norma impugnata, è venuto, non irragionevolmente, a prevedere quale ulteriore elemento di valutazione dell’offerta da tenere presente nell’affidamento dei servizi mediante procedure ad evidenza pubblica anche l’adozione di strumenti di tutela dell’occupazione. Conseguentemente, la censura mossa dalla regione Veneto al comma 2 dell’art. 3-*bis*, del d.l. n. 138 del 2011 non è fondata.

2.3.– Alla luce delle sopra indicate considerazioni, consegue anche la non fondatezza della questione in relazione alla violazione dell’art. 118 Cost., avendo lo Stato agito nell’esercizio della sua competenza esclusiva di cui all’art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.

3.– La regione Veneto ha altresì impugnato il comma 3 del citato art. 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011.

3.1.– La disposizione impugnata prevede che, a decorrere dal 2013, l’applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali o del bacino costituisca elemento di valutazione della “virtuosità” degli stessi enti, ai sensi dell’art. 20, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.

Inoltre, lo stesso comma stabilisce che la Presidenza del Consiglio comunichi perentoriamente, a fine gennaio di ogni anno, al Ministero dell’economia gli enti che hanno attuato tale procedura e che, in assenza della comunicazione nel termine stabilito, «si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità» .

Per la ricorrente, la disposizione censurata viola: a) gli artt. 5 e 114 Cost., poiché il legislatore nazionale avrebbe introdotto, con la normativa impugnata, una forma di controllo sull’attività legislativa regionale, in contrasto con il principio autonomistico e con quello di equiordinazione tra gli enti della Repubblica; b) l’art. 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha abrogato le forme di controllo sulle Regioni previste dagli artt. 125 e 130 Cost.; c) l’art. 119 Cost. e la legge 5 maggio 2009, n. 42, che vi ha dato applicazione (in particolare, gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z e ll), sia perché la disposizione censurata non sembra essere di natura collaborativa e comporta pesanti conseguenze economiche per la Regione, sia perché il previsto tipo di controllo è svolto dal Ministero dell’economia e delle finanze (soggetto non imparziale), su comunicazione del Presidente del Consiglio dei ministri, venendo così ad incidere negativamente sull’autonomia finanziaria regionale; d) l’art. 117, comma primo, Cost., perché, obbligando di fatto le Regioni e gli enti territoriali ad utilizzare sempre la procedura ad evidenza pubblica per l’affidamento dei servizi, al fine di evitare le deteriori conseguenze derivanti dalla mancata inclusione della Regione fra gli enti virtuosi, sarebbe in contrasto con la disciplina comunitaria, la quale non esclude la possibilità degli affidamenti *in house* «qualora quest(i) si rivelino, di fatto, più ragionevoli ed efficienti»; e) l’art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., poiché eccederebbe dalla potestà statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» per manifesta sproporzione rispetto al fine; f) l’art. 118 Cost., perché violerebbe l’autonomia regionale nell’esercizio delle funzioni

amministrative, ponendosi in contrasto con il principio di sussidiarietà, dal momento che la valutazione sulle modalità di affidamento avverrebbe ad opera del livello di governo centrale; g) l'art. 97 Cost., quanto al buon andamento della pubblica amministrazione, perché – stante il dettato della disposizione impugnata – non verrebbero rispettati i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

3.1.1.– Le questioni prospettate in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost., e al principio di cui all'art. 9, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001 sono inammissibili.

Ad identica conclusione questa Corte è già pervenuta nel decidere una questione di legittimità costituzionale promossa dall'odierna ricorrente nel medesimo ricorso, relativa all'art. 1, comma 4, sempre del d.l. n. 1 del 2012, che presenta stretta analogia con quella ora in esame.

Infatti con la recente sentenza n. 8 del 2013, si è ritenuto che «Dette censure sono esclusivamente volte a rivendicare la posizione equiordinata di cui godrebbero le Regioni rispetto allo Stato, che renderebbe illegittima l'introduzione di qualsiasi strumento di controllo statale sulle Regioni, senza che siano adottate specifiche argomentazioni in ordine alla asserita illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. La motivazione, oltre che insufficiente, appare anche inconferente, in quanto la norma censurata non ripristina alcun controllo sugli atti legislativi o amministrativi delle Regioni, in contrasto con la legge costituzionale n. 3 del 2001, invocata a parametro del presente giudizio».

3.1.2.– Considerazioni analoghe valgono per quanto riguarda le censure relative all'art. 119 Cost. e all'art. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e l), della legge n. 42 del 2009.

Nella sopra citata sentenza, infatti, si è affermato che: «è inammissibile, per carenza assoluta di motivazione, il ricorso della Regione Veneto nella parte in cui ritiene violati l'art. 119 Cost. e gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere z) e l), della legge n. 42 del 2009. Sul punto, il ricorso è privo di qualunque svolgimento argomentativo, limitandosi a richiamare le suddette norme, senza mostrare in quale senso esse risultino incise dalle disposizioni impugnate e senza neppure offrire ragioni a sostegno della possibilità di far valere l'evocata legge n. 42 del 2009 come parametro nei giudizi davanti a questa Corte» (sentenza n. 8 del 2013).

Le motivazioni poste a fondamento della sopra ricordata decisione vanno ribadite anche nell'odierno caso.

3.1.3.– Infine, parimenti inammissibile deve essere ritenuta la censura relativa all'art. 97 Cost., sia per carenza e genericità delle motivazioni, sia per il già ricordato principio (più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale) che le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in base a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative. Esse possono dedurre altri parametri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Tale circostanza non ricorre nel caso di specie, «in quanto la violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione non si risolve in una questione sul riparto delle competenze legislative» (*ex plurimis*, sentenza n. 128 del 2011).

3.2.– Le restanti questioni non sono fondate.

Innanzitutto, in relazione alla violazione degli artt. 117, comma secondo, lettera e), e 118 Cost., sembra opportuno premettere alcune considerazioni di massima, estensibili anche alle censure mosse dalla ricorrente Regione al successivo comma 4 del medesimo art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011 per violazione dell'autonomia finanziaria regionale, di cui all'art. 119 Cost.

L'intervento normativo statale, con il d.l. n. 1 del 2012, si prefigge la finalità di operare, attraverso la tutela della concorrenza (liberalizzazione), un contenimento della spesa pubblica.

Per quello che qui interessa, con la norma impugnata, il legislatore statale ritiene che tale scopo si realizzi attraverso l'affidamento dei servizi pubblici locali al meccanismo delle gare ad evidenza pubblica, individuato come quello che dovrebbe comportare un risparmio dei costi ed una migliore efficienza nella gestione.

Da qui l'opzione – in coerenza con la normativa comunitaria – di promuovere l'affidamento dei servizi pubblici locali a terzi e/o a società miste pubblico/private e di contenere il fenomeno delle società *in house*.

Le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, secondo consolidata giurisprudenza della Corte, attengono alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e «perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio» (*ex plurimis*:sentenze n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 128 del 2011; n. 325 e n. 142 del 2010; n. 246 e n. 148 del 2009).

Peraltro, per pervenire a questo obiettivo, il legislatore si è trovato di fronte al problema di coordinare la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» con le competenze concorrenti regionali. Da qui l'opzione, già sperimentata in altri contesti, di utilizzare una tecnica «premiale», dividendo gli enti pubblici territoriali in due classi, secondo un giudizio di «virtuosità» ai sensi dell'art. 20, commi 2 e 2-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, «sulla base della valutazione ponderata» di parametri di virtuosità, ai fini del rispetto del Patto di stabilità (sentenza n. 8 del 2013).

Nel caso di specie, «l'applicazione di procedure di affidamento dei servizi ad evidenza pubblica da parte di regioni, province e comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino», previsto dalla disposizione impugnata, è stato inserito dal legislatore statale – quale ulteriore elemento di valutazione di «virtuosità» degli enti che ad esso si adeguano, al fine di consentire a questi ultimi di sottostare a vincoli finanziari meno pesanti rispetto agli altri enti – tra quelli già previsti dal citato art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011.

Secondo questa tecnica, dunque, riguardo al tema in esame, risultano più virtuosi gli enti che si conformano alle indicazioni del legislatore statale (indicazioni fornite in virtù della competenza esclusiva in materia di concorrenza) nell'affidamento dei servizi pubblici locali tramite gare ad evidenza pubblica.

Questa tecnica ha, in generale, il pregio di non privare le Regioni e gli altri enti territoriali delle loro competenze e di limitarsi a valutare il loro esercizio ai fini dell'attribuzione del «premio», ovvero della coerenza o meno alle indicazioni del legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza. Infatti, «grazie alla tecnica normativa prescelta i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitano ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche». Ne consegue, dunque, che le Regioni «non risultano menomate nelle, né tantomeno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia della concorrenza» (sempre sentenza n. 8 del 2013).

3.2.1. – In base alle precedenti considerazioni, conseguentemente, le censure formulate in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. ed anche in riferimento all'art. 118 Cost. non sono fondate: con la disposizione impugnata 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» (sentenze n. 8 del 2013 e n. 200 del 2012). In particolare, in riferimento all'art. 118 Cost., non sussiste la lamentata violazione dell'autonomia regionale nell'esercizio delle sue funzioni da parte del comma 3 del citato art. 3-*bis*, in quanto la capacità amministrativa degli enti non può ritenersi limitata da un sistema che garantisce ad essi la piena autonomia di gestione.

Quanto, poi, al comma secondo, lettera e), dell'art. 117 Cost. e alla non fondatezza della sua lamentata violazione, si può ancora ricordare quanto è stato sottolineato da questa Corte sulle finalità perseguite dal decreto-legge n. 1 del 2012: e cioè che esso si colloca nel solco di un'evoluzione normativa diretta ad attuare «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» (sentenza n. 200 del 2012).

Tale intervento normativo, conformemente ai principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale, «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 e con gli altri principi costituzionali» (sentenza n. 200 del 2012, citata dalla sentenza n. 8 del 2013).

3.2.2.– In relazione all'art. 117, comma primo, Cost., poi, la censura risulta ugualmente non fondata, in quanto nella disciplina di cui trattasi «non emerge alcun profilo di contrasto con il diritto dell'Unione europea», tanto più che la stessa si qualifica in termini di tutela della concorrenza (sentenze n. 299 e n. 200 del 2012), «rientrando dunque pienamente all'interno delle competenze di pertinenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. senza nulla togliere alle Regioni in materia di attuazione del diritto europeo» (sentenza n. 8 del 2013; analogamente, sul punto, la sentenza n. 325 del 2010).

4.– La Regione Veneto dubita, poi, della legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011 per violazione dell'art. 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

4.1.– Il comma 4 stabilisce che, «Fatti salvi i finanziamenti ai progetti relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica cofinanziati con fondi europei, i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'art. 119, comma quinto, della Costituzione sono prioritariamente attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa».

4.1.1.– A parere della ricorrente Regione Veneto, tale disposizione – prevedendo la prioritaria attribuzione agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio, selezionati attraverso la procedura ad evidenza pubblica o a quelli di cui l'Autorità di settore che abbia verificato la qualità e l'efficienza in base a specifici parametri dalla stessa definiti, e privilegiando, quindi, i più efficienti – poiché non stabilisce la riconducibilità dei predetti finanziamenti ai tipi di fondi consentiti dall'art. 119 Cost., violerebbe l'autonomia finanziaria regionale ivi prevista.

La stessa, inoltre, sempre secondo la ricorrente, violerebbe anche il principio di leale collaborazione, in quanto i finanziamenti ivi previsti rientrerebbero in ambiti di competenza regionale, mentre la normativa in esame non sembra aver previsto alcun coinvolgimento delle Regioni.

4.2.– Entrambe le censure non sono fondate per i motivi qui di seguito esposti.

4.2.1.– Relativamente alla violazione dell'autonomia finanziaria della Regione, di cui all'art. 119, comma quinto, Cost., una corretta analisi letterale della norma impugnata porta a ritenere che il legislatore statale – in linea con le finalità perseguite dal decreto-legge n. 1 del 2012, sopra ricordate in riferimento alle censure relative al precedente comma 3 della medesima disposizione – ha, anche nel caso di specie, fatto ricorso ai principi propri della «tecnica premiale», la quale, appunto, come già evidenziato, non comporta l'assorbimento delle competenze regionali. Gli enti territoriali, infatti, conservano le loro competenze che esercitano in conformità ai principi di liberalizzazione dettati dallo Stato, il quale, nell'erogare i finanziamenti di sua competenza, privilegia le amministrazioni più «virtuose».

Del resto, è stato già affermato da questa Corte che «non è irragionevole che il legislatore abbia previsto un trattamento differenziato fra enti che decidono di perseguire un maggiore sviluppo economico attraverso politiche di ri-regolazione dei mercati ed enti che, al contrario, non lo fanno, purché, naturalmente, lo Stato operi tale valutazione attraverso strumenti dotati di un certo grado di oggettività e comparabilità, che precisino *ex ante* i criteri per apprezzare il grado di adeguamento raggiunto da ciascun ente nell'ambito del processo complessivo di razionalizzazione della

regolazione, all'interno dei diversi mercati singolarmente individuati. Introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni che sviluppano adeguate politiche di crescita economica costituisce, dunque, una misura premiale non incoerente rispetto alle politiche economiche che si intendono, in tal modo, incentivare» (sentenza n. 8 del 2013).

Né sembra essere di ostacolo l'eccezione di non riconducibilità della norma impugnata alle ipotesi di cui all'art. 119 Cost.

È infatti vero che la giurisprudenza costituzionale ha affermato 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), e che «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)» (sentenza n. 176 del 2012). Ma è necessario sottolineare che la stessa giurisprudenza ha evidenziato in numerose sentenze che «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)».

Nel caso di specie deve, infatti, escludersi che il dettato del comma 4 possa prevedere misure perequativo-solidaristiche non previste dal comma quinto dell'art. 119 Cost. («risorse aggiuntive» e «interventi speciali»), che non integrino, come precisato da questa Corte, interventi straordinari, aggiuntivi e diretti a garantire i servizi indispensabili alla tutela di diritti fondamentali (sentenze n. 71 del 2012; n. 45 del 2008, n. 105 del 2007, n. 451 del 2006, n. 222 del 2005, n. 49 e n. 16 del 2004).

Non sussiste, pertanto, alcuna violazione sotto l'invocato profilo dell'art. 119 Cost.

4.2.2.– Anche in merito alla censura di violazione del principio di leale collaborazione, lamentata dalla Regione, la questione – prescindendo dalla carenza e genericità della motivazione – non è fondata.

Questa Corte ha più volte sottolineato che tale principio «non trova applicazione in riferimento al procedimento legislativo e, inoltre, che esso non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza esclusiva in materia di "tutela della concorrenza"» (così le sentenze n. 8 del 2013; n. 299 e n. 234 del 2012; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

5.– Infine, per la difesa regionale, anche il comma 5 dell'art. 3-bis, così come inserito nel d.l. n. 138 del 2011, stabilendo l'assoggettamento delle società affidatarie *in house* al Patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112 del 2008, violerebbe l'art. 117, commi terzo e sesto, Cost.

5.1.– Al riguardo, la Regione Veneto, preliminarmente, chiede che la Corte voglia sollevare davanti a se stessa, mediante autorimessione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112 del 2008 e dell'art. 4, comma 14, del d.l. n. 138 del 2011, costituenti quelli che definisce «antecedenti storici» della disposizione in oggetto.

Per ciò che riguarda la richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale del comma 2-bis dell'art. 18 del d.l. n. 112 del 2008, si premette che si tratta di una sollecitazione – formulata per ovviare alla intervenuta decorrenza dei termini perentori entro i quali può essere presentato il ricorso – che questa Corte non è tenuta ad esaminare. Nel caso in oggetto, ad essa si darà comunque, per la stretta connessione che tale normativa viene ad avere con quella attualmente impugnata, una più ampia risposta in sede di esame del merito della questione di legittimità costituzionale del suddetto comma 5 dell'art. 3-bis.

Per quanto, poi, riguarda il comma 14 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, esso (congiuntamente all'intero articolo) è stato già dichiarato da questa Corte costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 199 del 2012, peraltro decisa e pubblicata dopo l'instaurazione del presente giudizio, a seguito dell'impugnazione del medesimo comma da parte delle Regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e Sardegna.

5.2.– Nel merito, anche la questione di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 3-*bis*, del d.l. n. 138 del 2011, per violazione dell'art. 117, commi terzo e sesto, Cost., non è fondata.

5.3.– Ad avviso della ricorrente, tale disposizione, prevedendo che gli affidatari *in house* siano soggetti al Patto di stabilità interno, secondo le modalità previste dall'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112 del 2008, avrebbe sostanzialmente riproposto il dettato della prima parte della lettera *a*) del comma 10 dell'art. 23-*bis* del medesimo decreto- legge (come modificato dall'art. 15, comma 1, del d.l. n. 135 del 2009), dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con sentenza n. 325 del 2010, limitatamente alle parole: «l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e».

La disposizione in esame – secondo la Regione ricorrente – avrebbe ripristinato, di fatto, la normativa dichiarata costituzionalmente illegittima, demandando nuovamente ad una fonte sub-legislativa la definizione delle modalità per l'assoggettamento al Patto di stabilità interno delle società *in house*. Anche essa sarebbe, pertanto, costituzionalmente illegittima, venendo a violare la competenza regolamentare della Regione nelle materie di competenza legislativa concorrente, di cui all'art. 117, comma sesto, Cost.

La ricorrente sottolinea che la sentenza sopra richiamata ha ritenuto che l'ambito di applicazione del Patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale per le quali soltanto l'art. 117, comma sesto, Cost., attribuisce allo Stato la potestà regolamentare.

Il nucleo argomentativo di questa decisione di illegittimità costituzionale, sostiene la Regione, è incentrato sul fatto che, in relazione alla coordinata lettura dell'art. 117, commi terzo e sesto, Cost. e, poiché si verte in materia di competenza legislativa concorrente, non sussiste una potestà regolamentare dello Stato che consenta a quest'ultimo di prescrivere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al Patto di stabilità interno.

5.3.1.– Se il comma 5 dell'art. 3-*bis*, norma in esame, si leggesse nel senso che lo Stato avesse previsto l'utilizzazione della sua potestà regolamentare (e non quella legislativa) per assoggettare le società affidatarie *in house* al Patto di stabilità interno o avesse previsto, come nel precedente giurisprudenziale sopra richiamato, l'uso dello strumento regolamentare per intervenire nella suddetta materia, dovrebbe concludersi per la fondatezza della questione.

Ma non è questa la corretta interpretazione da attribuire alla disposizione impugnata. È ben noto, al riguardo, il costante insegnamento di questa Corte – espresso soprattutto nei giudizi incidentali, ma che vale, per ciò che attiene alla decisione di merito, anche nei giudizi in via principale (sentenza n. 21 del 2013, ordinanze n. 255 del 2012, n. 287 del 2011 e n.110 del 2010) – che di una disposizione legislativa non si pronuncia l'illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un'interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un'interpretazione conforme a Costituzione.

È, quindi, necessario esaminare sia il contenuto della lettera *a*) del comma 10 dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 e della disposizione legislativa impugnata col presente ricorso, sia l'esatto percorso argomentativo della sentenza n. 325 del 2010.

Con riferimento alle diverse e contrapposte tesi che le parti ricorrenti e la parte resistente avevano in quel giudizio formulato circa il rapporto che la disposizione censurata veniva ad avere con la analoga disciplina comunitaria, nella citata sentenza si afferma che «Nessuna di tali due opposte prospettazioni è condivisibile, perché le disposizioni censurate dalle ricorrenti non costituiscono né una violazione né un'applicazione necessitata della richiamata normativa comunitaria ed internazionale, ma sono semplicemente con questa compatibili, integrando una delle diverse

discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare l'evocato primo comma dell'art. 117 Cost.».

A seguito, poi, di un analitico esame delle due normative, questa Corte conclude che «Ne deriva, in particolare, che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario».

Esclusa, quindi, qualunque possibile violazione della disciplina comunitaria, che potesse venire a vulnerare il comma primo dell'art. 117 Cost., questa Corte inquadra la disposizione nell'ambito della materia, di competenza concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica» e, poiché il comma 10 del più volte citato art. 23-bis prevedeva che il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e sentita la Conferenza unificata, adottasse «uno o più regolamenti, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: a) prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari cosiddetti *in house* di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno», ha sancito l'illegittimità costituzionale di quest'ultimo periodo.

Infatti la disposizione legislativa, prevedendo l'adozione, da parte del Governo, di un atto regolamentare in una materia di legislazione concorrente violava il comma sesto dell'art. 117 Cost.

Ma, ed è questa l'erronea prospettazione della ricorrente, con la citata sentenza non si è certo affermato che, in mancanza del previsto regolamento, le società *in house* non fossero assoggettate al patto di stabilità interno. In essa, infatti, si afferma chiaramente che «Secondo la normativa comunitaria, le condizioni integranti tale tipo di gestione ed alle quali è subordinata la possibilità del suo affidamento diretto (capitale totalmente pubblico; controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante) debbono essere interpretate restrittivamente, costituendo l'*in house providing* un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Tale eccezione viene giustificata dal diritto comunitario con il rilievo che la sussistenza delle suddette condizioni esclude che l'*in house contract* configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra aggiudicante ed affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la *longa manus* del primo».

Quindi, una diversa disciplina che favorisca le società *in house* rispetto all'aggiudicante Amministrazione pubblica si potrebbe porre in contrasto con la stessa disciplina comunitaria, in quanto verrebbe a scindere le due entità e a determinare un ingiustificato *favor* nei confronti di questo tipo di gestione dei servizi pubblici dato che il bilancio delle società *in house* non sarebbe soggetto alle regole del patto di stabilità interno. Le suddette regole, invece, debbono intendersi estese a tutto l'insieme di spese ed entrate dell'ente locale sia perché non sarebbe funzionale alle finalità di controllo della finanza pubblica e di contenimento delle spese permettere possibili forme di elusione dei criteri su cui detto “Patto” si fonda, sia perché la maggiore ampiezza degli strumenti a disposizione dell'ente locale per svolgere le sue funzioni gli consente di espletarle nel modo migliore, assicurando, nell'ambito complessivo delle proprie spese, il rispetto dei vincoli fissati dallo stesso Patto di stabilità.

Chiariti, quindi, il percorso motivazionale della sentenza n. 325 del 2010 e la portata della declaratoria di illegittimità costituzionale in essa contenuta, occorre valutare se analogo vizio è riscontrabile nella disposizione legislativa attualmente impugnata, partendo da quanto espressamente prevede l'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 112 del 2008 cui essa rinvia per ciò che riguarda le modalità alle quali il decreto ministeriale si deve attenere in merito all'assoggettamento delle società *in house* al patto di stabilità interno.

Quest'ultimo prevede che: «Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro il 30 settembre 2009, sono definite le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni

volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica».

Si tratta, come già precisato, della disposizione alle cui modalità di attuazione il censurato comma 5 dell'art. 3-*bis* del d.l. n. 1 del 2012 rinvia e nei cui confronti la ricorrente chiedeva l'autoremissione, ritenendo che avesse, in via legislativa, sottoposto le società *in house* al Patto di stabilità interno e che, quindi, già con la suddetta sentenza n. 325 del 2010 questa Corte avrebbe dovuto estendere, ex art. 27 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, la pronuncia di illegittimità. Al riguardo, il punto di partenza della ricorrente (cioè che con tale disposizione si è prevista la sottoposizione delle società *in house* al patto di stabilità interno) è esatto, ma sono errate le conclusioni. Con tale disposizione si è, infatti, reso legislativamente esplicito un adempimento di origine comunitaria rientrante in quei contenuti minimi non derogabili cui fa riferimento la sentenza n. 325 del 2010 e proprio la mancata estensione ad essa della pronuncia di illegittimità di parte del comma 10 dell'art. 23-*bis* dimostra che questa Corte, già dalla citata sentenza, ha ben differenziato tra l'assoggettamento delle società *in house* al patto di stabilità interno, che era fuori dal giudizio, e gli strumenti per renderlo normativamente o amministrativamente più facilmente gestibile che costituivano, invece, l'oggetto della pronuncia.

È a tali strumenti, o, per meglio dire, alla loro natura, che occorre fare riferimento, dato che la materia cui le due disposizioni legislative attengono è la stessa, vale a dire quella del «coordinamento della finanza pubblica» di cui al comma terzo dell'art. 117 Cost., nella quale lo Stato non può ricorrere alla potestà regolamentare.

Nel comma 10 dell'art. 23-*bis* si prevedeva il ricorso, da parte del Governo, ad uno o più regolamenti di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, cioè ad un atto di normazione secondaria generale ed astratto, idoneo a determinare, nel rispetto dei principi che regolano la gerarchia delle fonti di produzione del diritto, innovazioni nella materia. Invece, nella disciplina legislativa attualmente impugnata ed in quella cui questa fa riferimento si prevede il ricorso ad un decreto ministeriale che, per quello che costituisce il suo oggetto, ha la natura di atto non regolamentare. Mentre, difatti, nel comma 10 dell'art. 23-*bis* si precisava che il regolamento avrebbe avuto come oggetto quello di «prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari così detti *in house* di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno», con possibilità, quindi, di dettare regole che disciplinassero anche nel merito questo assoggettamento o che, in ogni caso, potessero, nel limite del rispetto di quanto contenuto nella legge che lo prevedeva, determinare innovazioni normative, nella disposizione legislativa cui rinvia il censurato comma 5 dell'art. 3-*bis* è previsto che il decreto ministeriale definisca esclusivamente le «modalità e la modulistica» dell'assoggettamento al patto di stabilità. Si tratta, quindi, di un atto che non ha contenuti normativi, ma che adempie esclusivamente ad un compito di coordinamento tecnico, volto ad assicurare l'uniformità degli atti contabili in tutto il territorio nazionale.

Per ciò, poi, che riguarda il secondo dei termini usati per delimitare la materia del decreto ministeriale, cioè la «modulistica», ci si trova di fronte ad una materia che rientra nella legislazione esclusiva dello Stato (cioè il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» di cui alla lettera *r* del comma secondo dell'art. 117 Cost.) e, quindi, poiché era possibile, per lo Stato, anche il ricorso allo strumento regolamentare, non può ravvisarsi un'illegittimità nel ricorso ad una fonte non regolamentare.

Con la norma impugnata, pertanto, il legislatore statale non ha oltrepassato i limiti posti dall'art. 117, comma terzo, Cost., né è venuto a ledere la competenza regolamentare della Regione, di cui al comma sesto dell'art. 117 Cost.

6.– L'istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impuginate, formulata dalla Regione Veneto, rimane assorbita dalla decisione circa la non fondatezza nel merito delle censure proposte con il ricorso (*ex plurimis*, sentenza n. 299 del 2012).

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale riguardanti le altre disposizioni contenute nel 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;

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 25, comma 1, lettera *a*), 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, nella parte in cui introduce l'art. 3-*bis*, comma 3, nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, promosse dalla Regione Veneto, con riferimento agli articoli 3, 5, 97, 114 e 119 della Costituzione, all'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), agli articoli 1, comma 1, e 2, comma 2, lettere *z*) e *ll*), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), con il ricorso in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale del citato articolo 25, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 1 del 2012, quale convertito dalla legge n. 27 del 2012, nella parte in cui introduce l'art. 3-*bis*, commi 2, 3, 4 e 5, nel decreto-legge n. 138 del 2011, promosse dalla Regione Veneto, con riferimento agli articoli 117, commi primo, secondo, lettera *e*), terzo, e sesto, 118, 119, commi secondo, terzo, quarto e quinto, Cost. e al principio di leale collaborazione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 marzo 2013.

Sentenza del 28 marzo 2013, n. 50

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Abruzzo	
Materie	Servizi pubblici locali Servizio idrico integrato Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario Tutela dell'ambiente Tutela della concorrenza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, comma 11, primo periodo, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo),	illegittimità costituzionale limitatamente alle parole «e vincolanti»;	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. art. 149 del d. lgs. 152/2006
art. 1, comma 14, l. r. 9/2011	illegittimità costituzionale limitatamente alle parole «e vincolante»;	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. art. 149 del d. lgs. 152/2006
art. 1, comma 15, l.r.9/2011	illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, limitatamente alle parole «e vincolante»;	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. art. 149 del d. lgs. 152/2006
art. 1, comma 16, secondo periodo, l.r. 9/2011	illegittimità costituzionale nel testo vigente prima della sua abrogazione	art. 117, primo comma, Cost.
art. 1, comma 10, l.r. 9/2011,	non fondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera s),

Sintesi

Con la presente sentenza la Corte esamina diverse questioni di legittimità costituzionale riguardanti norme della Regione Abruzzo sulla organizzazione del servizio idrico integrato. Un primo gruppo di disposizioni impugnate è costituito dai commi 10, 11 e 14 dell'articolo 1 della l. r. 9/2011. Essi prevedono rispettivamente: l'istituzione in ciascuna Provincia del territorio regionale dell'assemblea dei sindaci (ASSI) per lo svolgimento di compiti di organizzazione del Servizio, di adozione del piano d'ambito provinciale, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione; l'espressione di pareri obbligatori e vincolanti da parte delle ASSI all'Ente regionale per il servizio idrico integrato (ERSI) sia in via ordinaria sia sugli atti fondamentali di pianificazione e di programmazione del Servizio proposti dall'ERSI, nonché l'attribuzione a quest'ultimo di compiti di coordinamento a livello regionale delle deliberazioni delle ASSI. Ad avviso della parte ricorrente tali disposizioni si porrebbero in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., "per il tramite della normativa statale di riferimento in materia ambientale, da considerarsi quale disciplina interposta", ed in particolare dell'art. 149, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. 152/2006. L'attribuzione infatti all'assemblea dei sindaci della competenza ad adottare il piano d'ambito provinciale e la previsione di pareri obbligatori e vincolanti da parte dell'ASSI all'ERSI, porrebbe l'assemblea stessa in una posizione di egemonia rispetto all'ERSI, negando "la necessaria prospettiva d'insieme che solo un piano d'ambito unitario potrebbe assicurare a tutela delle comunità locali e degli utenti". La Corte,

nell'esaminare le questioni, rileva in via preliminare come il servizio idrico integrato sia stato già qualificato dalla stessa giurisprudenza costituzionale come "servizio pubblico locale a rilevanza economica", la cui disciplina ricade nelle materie della "tutela della concorrenza" e della "tutela dell'ambiente". Ripercorre quindi le modifiche introdotte dal legislatore statale in materia di funzioni di programmazione e gestione del servizio idrico integrato, finalizzate ad una razionalizzazione dello stesso, ed al superamento della precedente frammentazione. Con particolare riguardo al comma 10, relativo all'istituzione dell'Assemblea dei sindaci "per l'esercizio delle competenze nelle materie assegnate agli enti locali dalla legislazione statale e regionale", dichiara la questione infondata e chiarisce come il perseguimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale ritiene ottimale per la programmazione e gestione del servizio non possa prescindere dal ruolo di cooperazione degli enti locali in vista del raggiungimento di quei fini, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza richiamati dal legislatore statale nell'art. 2, comma 186-bis della l.191 del 2009. Dichiara invece illegittimi i commi 11 e 14, e in via consequenziale il comma 15 dello stesso articolo: sottolineando infatti *"la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito affidato alla competenza dell'ente regionale"* quale emerge dalla citata disposizione statale, rileva come *"tale unitarietà si pone in contrasto con l'effetto vincolante attribuito dalle norme regionali impugnate ai pareri espressi dall'Assemblea dei sindaci, portatori di istanze potenzialmente frammentarie ... che non possono condizionare in modo insuperabile l'attività programmatica e pianificatoria dell'ente regionale attributario del servizio"*.

Il comma 16, secondo periodo, anch'esso impugnato, prevede che il controllo analogo svolto dall'ERSI sui gestori in house del servizio idrico integrato è esercitato, nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore, attraverso parere obbligatorio sugli atti fondamentali del soggetto gestore in house. La parte ricorrente ritiene che detta disposizione violi il diritto dell'Unione europea e quindi l'art. 117, primo comma Cost., non rispettando il requisito del controllo analogo come definito dalla giurisprudenza europea; violerebbe inoltre la competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per la mancata previsione di un controllo effettivo e strutturale sui soggetti in house da parte dell'ente pubblico affidante. Nonostante l'abrogazione del suddetto periodo ad opera di una successiva legge regionale, la Corte non esclude che la norma ivi prevista abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza e decide pertanto di esaminare nel merito le questioni promosse. Dopo aver ricordato le condizioni, definite dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, che consentono alle autorità pubbliche degli Stati membri di affidare direttamente a soggetti in house beni, servizi e lavori (controllo analogo e svolgimento da parte del soggetto affidatario della parte più importante della propria attività con l'ente pubblico), rileva come con l'abrogazione dell'articolo 23-bis del d.l. n. 112/2008 a seguito della consultazione referendaria, e con la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del d.l. 138/2011 (sent. n. 199 del 2012), la previsione secondo cui "tutte le forme di affidamento del servizio idrico integrato ... devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore" non è più vigente e pertanto, attualmente *"si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia, senza alcun riferimento a leggi interne"*. Dichiara quindi illegittima la disposizione impugnata, sia per la previsione del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario in house, sul quale deve invece essere esercitato un controllo che consenta all'autorità pubblica concedente di influenzare le decisioni, sia per la prescrizione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, sugli atti fondamentali del soggetto gestore: la non vincolatività degli stessi non può infatti assicurare il condizionamento stretto dell'ente affidante sul soggetto gestore in house del servizio, richiesto dalla giurisprudenza comunitaria.

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Luigi	MAZZELLA	Presidente
- Gaetano	SILVESTRI	Giudice
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"
- Sergio	MATTARELLA	"
- Mario Rosario	MORELLI	"
- Giancarlo	CORAGGIO	"

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11, primo periodo, 14 e 16, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 1° luglio 2011, ricevuto il successivo 6 luglio, depositato in cancelleria l'11 luglio, ed iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Federico Tedeschini per la Regione Abruzzo.

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 dell'art. 1, commi 10, 11, primo periodo, 14 e 16, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione.

2.– Il ricorrente impugna, innanzitutto, i commi 10, 11 e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «per il tramite della normativa statale di riferimento in materia ambientale, da considerarsi quale disciplina interposta», ed in particolare dell'art. 149, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

I commi censurati, prevedendo un parere, non solo obbligatorio, ma anche vincolante da parte delle ASSI (Assemblee dei sindaci) all'ERSI (Ente regionale per il servizio idrico integrato), attribuirebbero a quest'ultimo il compito di «coordinare una somma di distinti Piani d'ambito provinciale, piuttosto che comporre la sintesi degli stessi, in modo pienamente coerente con quanto stabilito dal citato art. 149, comma 3, secondo periodo».

Sarebbe, pertanto, negata la necessaria prospettiva d'insieme che solo un piano d'ambito unitario potrebbe assicurare a tutela delle comunità locali e degli utenti.

3.– Preliminarmente, si deve rilevare che, nel periodo intercorso tra l'impugnazione e la discussione delle questioni in esame, i commi 10 e 14 sono stati modificati dalla legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 34 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 recante: "Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche", integrazione alla legge regionale 17 aprile 2003, n. 7 recante: "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2003 e pluriennale 2003-2005 della Regione Abruzzo – legge finanziaria regionale 2003", modifiche alla legge regionale 12 aprile 2011, n. 9 recante "Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo" e modifica all'art. 63 della L.R. n. 1/2012 recante: Legge finanziaria regionale 2012).

In particolare, nel comma 10 sono stati inseriti due nuovi periodi, i quali prevedono che «L'Assemblea dei Sindaci è integrata dai Sindaci dei Comuni di altre province che sono soci del soggetto gestore che opera prevalentemente nella provincia. Le maggioranze e le presenze previste nel comma 11 e nei regolamenti di cui al comma 12 sono determinate tenendo conto di tale integrazione».

Nel secondo periodo del comma 14, invece, sono state inserite, dopo le parole «deliberazioni delle ASSI», le seguenti «superando eventuali contrasti».

Si tratta di modifiche che non incidono sulla sostanza normativa oggetto dell'impugnativa statale; pertanto, le questioni promosse mantengono inalterata la loro attualità e devono intendersi trasferite sul testo oggi vigente delle disposizioni censurate.

4.– La questione di legittimità costituzionale dei commi 10, 11 e 14 è parzialmente fondata, nei termini di seguito precisati.

4.1.– Il servizio idrico integrato è stato qualificato da questa Corte come «servizio pubblico locale di rilevanza economica» (sentenza n. 187 del 2011), pur nel rilievo che tale espressione non è mai utilizzata in ambito comunitario (sentenza n. 325 del 2010). La giurisprudenza costituzionale è inoltre univoca nel ritenere che la disciplina normativa di tale servizio ricade nelle materie della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente», entrambe di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Di conseguenza, la potestà legislativa regionale deve contenersi nei limiti, negativi e positivi, tracciati dalla legislazione statale.

4.2.– Per quanto riguarda le Autorità d'ambito, preposte alla programmazione ed alla gestione del servizio idrico integrato nel territorio delle Regioni, l'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), nel sopprimere le Autorità d'ambito territoriale, di cui agli artt. 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ha stabilito che «le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

Con la modifica del 2009, la legislazione statale ha inteso realizzare, mediante l'attuazione dei principi di cui sopra, una razionalizzazione nella programmazione e nella gestione del servizio idrico integrato, superando la precedente frammentazione. Perché ciò avvenga, è innanzitutto necessario che i soggetti cui sono affidate le funzioni abbiano una consistenza territoriale adeguata, ma è anche indispensabile che i piani d'ambito abbiano natura integrata e unitaria, in modo da realizzare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio.

5.– La Regione Abruzzo, avvalendosi degli spazi di autonomia ad essa riconosciuti dalla legge statale (art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009) e dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 128 del 2011), ha previsto (art. 1, comma 5, della legge reg. n. 9 del 2011), per il servizio idrico integrato, un ambito territoriale unico regionale (ATUR), coincidente con l'intero territorio regionale, ed un unico soggetto d'ambito competente (ente regionale per il servizio idrico – ERSI), al quale sono attribuite tutte le funzioni già assegnate alle soppresse Autorità d'ambito.

L'art. 1, comma 10, della stessa legge regionale istituisce l'assemblea dei sindaci (ASSI) in ciascuna Provincia della Regione, «per l'esercizio delle competenze nelle materie assegnate agli enti locali dalla legislazione statale e regionale». L'ASSI, «nell'ambito delle competenze materiali e territoriali di cui al comma 10, esprime in via ordinaria pareri obbligatori e vincolanti all'ERSI» (art. 1, comma 11). Inoltre, «l'ERSI propone gli atti fondamentali di pianificazione e di programmazione del Servizio alle ASSI, che esprimono parere obbligatorio e vincolante» (art. 1, comma 14).

5.1.– Si deve al riguardo osservare che il rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, richiamati dal sopra citato art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009, implica che non possa essere trascurato, nella prefigurazione normativa regionale della struttura e delle funzioni dei soggetti attributari dei servizi, il ruolo degli enti locali e che debba essere prevista la loro cooperazione in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale reputa ottimale. Si deve ritenere, pertanto, che un organismo come l'assemblea dei sindaci (ASSI) ben si inserisca nell'organizzazione dell'ente regionale unitario, allo scopo di mantenere un costante rapporto tra programmazione e gestione del servizio su scala regionale ed esigenze dei singoli territori compresi nell'ambito complessivo dell'ERSI.

Per tale ragione, la questione di legittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 9 del 2011 non è fondata.

5.2.– La presenza attiva dei Comuni nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni dell'ente regionale non può tuttavia privare quest'ultimo della potestà di decidere in via definitiva, operando una sintesi delle diverse istanze e dei concorrenti, e in ipotesi divergenti, interessi delle singole comunità territoriali sub-regionali. La stessa legge regionale impugnata, dopo la modifica introdotta nel comma 14 dell'art. 1, prevede che il coordinamento e l'unificazione, a livello regionale, delle deliberazioni delle ASSI avvenga «superando eventuali contrasti». Ciò in coerenza con l'art. 149, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006 – evocato dal ricorrente come norma interposta ai fini del presente giudizio – che così stabilisce: «Il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione».

Emerge dalla disposizione statale sopra citata – nel suo complesso ed anche al di là dell'inciso sopra riportato – la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito affidato alla competenza dell'ente regionale. Tale unitarietà si pone tuttavia in contrasto con l'effetto vincolante attribuito dalle norme regionali impuginate ai pareri espressi dall'Assemblea dei sindaci, portatori di istanze potenzialmente frammentarie, di cui si deve tener conto nella redazione del piano regionale, ma che non possono condizionare in modo insuperabile l'attività programmatica e pianificatoria dell'ente regionale attributario del servizio. La natura vincolante del parere dell'ASSI finisce per vanificare di fatto, nel territorio della Regione Abruzzo, l'intento razionalizzatore ed efficientistico della riforma statale, con cui sono state soppresse le preesistenti Autorità d'ambito.

Per i motivi sopra specificati, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dei commi 11 e 14 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolanti» nel comma 11 e alle parole «e vincolante» nel comma 14, per contrasto con l'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006, quale norma interposta, rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.3.– Per le ragioni evidenziate nel paragrafo precedente, deve essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 15, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante».

6.– Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la previsione di un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'ente pubblico affidante sul gestore in house del servizio, e del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario, delineerebbe «un sistema che svuota di contenuto il c.d. controllo analogo e, quindi, aggira il divieto di affidamento del

servizio “in house” solo in via eccezionale e [...] i principi generali del diritto comunitario, tra cui la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza».

Il comma 16, secondo periodo, è impugnato anche per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la mancata previsione di un controllo effettivo e strutturale sui soggetti in house da parte dell’ente pubblico locale determinerebbe la violazione delle regole della concorrenza. La norma regionale, infatti, consentirebbe a soggetti svincolati da un controllo stringente dell’ente pubblico locale la gestione in house del servizio idrico.

6.1.– Preliminarmente, deve essere rilevato che il censurato secondo periodo del comma 16 è stato abrogato dalla legge reg. Abruzzo n. 34 del 2012, con la conseguenza che la norma impugnata è stata in vigore dal 5 maggio 2011 (data dell’entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011) al 26 luglio 2012 (data dell’entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2012).

La norma in esame prevede, al primo periodo, non impugnato, che il controllo analogo sui gestori in house sia svolto dall’ERSI o dal Commissario di cui al successivo comma 19 della medesima legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011. Il secondo periodo indica le modalità di esercizio del controllo analogo che sono ritenute illegittime dal Presidente del Consiglio dei ministri nell’odierno giudizio di costituzionalità.

Nonostante l’integrale abrogazione del censurato secondo periodo del comma 16, non è possibile escludere che la norma ivi prevista abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza. Infatti, mentre l’ERSI non risulta ancora istituito, il Commissario di cui al comma 19 è stato nominato prima dell’abrogazione della norma impugnata, con la conseguenza che il controllo analogo sui gestori in house ben potrebbe essere stato esercitato secondo le modalità qui censurate.

Pertanto, questa Corte è tenuta ad esaminare il merito delle questioni promosse.

6.2.– La Corte di giustizia dell’Unione europea ha riconosciuto che rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche degli Stati membri “autoprodurre” beni, servizi o lavori, mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall’ente conferente, siano legati a quest’ultimo da una “relazione organica” (cosiddetto affidamento in house). Allo scopo di evitare che l’affidamento diretto a soggetti in house si risolva in una violazione dei principi del libero mercato e quindi delle regole concorrenziali, che impongono sia garantito il pari trattamento tra imprese pubbliche e private, la stessa Corte ha affermato che è possibile non osservare le regole della concorrenza a due condizioni. La prima è che l’ente pubblico svolga sulla società in house un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; la seconda è che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l’ente pubblico (sentenza 18 novembre 1999, in causa C-107/98, Teckal). Tale impostazione è costantemente richiamata dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 439 del 2008).

6.3.– La norma regionale impugnata prevede che il controllo analogo sia esercitato – dall’ERSI ovvero dal Commissario unico straordinario (CUS) – sugli affidatari in house del servizio idrico integrato «nel rispetto dell’autonomia gestionale del soggetto gestore», attraverso «parere obbligatorio» sugli atti fondamentali di quest’ultimo.

Si deve in proposito ricordare che l’art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 20 novembre 2009, n. 166, novellando l’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), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, stabiliva: «Tutte le forme di affidamento del servizio idrico integrato, di cui all’articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 [...] devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore [...]».

A seguito dell’esito positivo della consultazione referendaria ammessa con sentenza n. 24 del 2011 di questa Corte, l’art. 23-bis del d.l. n. 112 è stato abrogato, mentre l’art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148,

sostanzialmente riproduttivo della norma abrogata, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 199 del 2012, per violazione del divieto di ripristino di normativa abrogata a seguito di referendum, e quindi dell'art. 75 Cost.

La conseguenza delle vicende legislative e referendarie brevemente richiamate è che, attualmente, si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia, senza alcun riferimento a leggi interne.

6.4.– Alla luce di quanto sinora esposto, il comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo sia per la previsione del rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario in house, sia per la prescrizione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, sugli atti fondamentali del soggetto gestore.

Per il primo profilo, si deve ricordare che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato «un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti» (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario in house, ma che la «possibilità di influenza determinante» è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione.

Anche con riferimento al secondo profilo, è appena il caso di osservare che il condizionamento stretto, richiesto dalla giurisprudenza comunitaria, non può essere assicurato da pareri obbligatori, ma non vincolanti, resi peraltro – come esplicitamente prevede la norma impugnata – «sugli atti fondamentali del soggetto gestore in house».

Pertanto, l'intero secondo periodo del comma 16 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

7.– Si devono ritenere assorbite le altre censure di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 11, primo periodo, della legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo), limitatamente alle parole «e vincolanti»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante»;

3) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 15, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, limitatamente alle parole «e vincolante»;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, secondo periodo, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, nel testo vigente prima della sua abrogazione;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., 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 25 marzo 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

Sentenza del 28 marzo 2013, n. 51		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Commissario dello Stato per la Regione siciliana	
Resistente	Regione Sicilia	
Materie	Tutela della salute Coordinamento della finanza pubblica Copertura finanziaria	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
Delibera legislativa relativa al disegno di legge n.483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012	illegittimità costituzionale	Piano di rientro dal disavanzo sanitario e art.81, quarto comma, Cost.
Sintesi		
<p>Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha ritenuto che la delibera legislativa in esame fosse illegittima sulla base del contenuto dell'articolo 8 che prevede il finanziamento dei programmi operativi in tema di ricerca sanitaria.</p> <p>La Regione Sicilia è sottoposta al piano di rientro dal disavanzo regionale della sanità e ciò ha comportato un aumento degli oneri fiscali su base regionale .Il piano di rientro vincola la Regione ad effettuare solo le spese sanitarie rientranti negli appositi elenchi componenti il fabbisogno concordato con lo Stato in sede di relazione del piano stesso.</p> <p>La delibera in esame disciplina le attività di ricerca non rientranti nei servizi sanitari contemplati nel piano di rientro e la tecnica di copertura delle spese prevista dall'articolo 8 della medesima non sembra, inoltre, conforme alle modalità indicate dall'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n.196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) che si configura come principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica, diretto a garantire la tutela dell'unità economica della Repubblica.</p> <p>Occorre ricordare che la Corte ha più volte sostenuto che "l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa..... Pertanto il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari" (sentenze n.91 del 2012, n. 163 del 2011, n.52 del 2010).</p> <p>La delibera legislativa è stata dichiarata illegittima nel suo complesso in quanto, come più volte affermato dalla Corte, ogni qualvolta una legge preveda attività che richiedono una spesa questa deve essere quantificata secondo una stima effettuata in modo credibile e tale valutazione non è stata effettuata dal legislatore regionale.</p>		

SENTENZA N. 51
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Luigi
-Gaetano
-Giuseppe

MAZZELLA
SILVESTRI
TESAURO

Presidente
Giudice
"

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 7 agosto 2012, depositato in cancelleria il 14 agosto 2012 ed iscritto al n. 114 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;
udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. Viene all'esame di questa Corte il ricorso n. 114 del 2012, con il quale il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato la delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Il Commissario ritiene che il disegno di legge sia costituzionalmente illegittimo sulla base del contenuto del suo articolo 8, il quale disciplina il finanziamento dei programmi operativi in esso contenuti.

La disposizione in questione è così formulata «1. L'Assessore regionale per la salute è autorizzato ad utilizzare, per la finalità della presente legge, una quota a valere sull'1 per cento del Fondo Sanitario Regionale, ai sensi dell'art. 66, comma 9, della legge regionale 1 settembre 1993, n. 25, fissata in sede di programmazione delle risorse, non inferiore a un milione di euro per anno e non superiore a tre milioni di euro per anno. La struttura intermedia del Dipartimento regionale per le attività sanitarie e Osservatorio epidemiologico è competente per la gestione amministrativa delle risorse sopra individuate. 2. Per le attività di ricerca compatibili con le previsioni e discipline dei singoli fondi strutturali europei, potranno altresì essere attivate ulteriori risorse a valere sulle quote degli indicati fondi assegnate alla Regione».

Il ricorrente rammenta che la Regione siciliana è sottoposta a piano di rientro (PDR) dal disavanzo regionale della sanità e che tuttora non è in grado di garantire l'equilibrio di bilancio con il finanziamento programmato a livello nazionale per far fronte agli obblighi derivanti dal servizio sanitario. Peraltro, sottolinea il Commissario che la sottoposizione della Regione siciliana al piano di rientro ha già comportato un aumento degli oneri fiscali su base regionale ed in particolare le maggiorazioni dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e l'addizionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Il piano di rientro sarebbe, d'altro canto, assolutamente vincolante nel circoscrivere le tipologie di spesa sanitaria agli appositi elenchi componenti il fabbisogno concordato con lo Stato in sede di

redazione del piano stesso. Tale tassatività sarebbe intrinsecamente collegata alla necessità di garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA).

Il nuovo programma di interventi contenuto nell'impugnato disegno di legge non sarebbe ricompreso nelle tipologie di spesa consentite nel piano di rientro e, per questo motivo, gli sarebbe interdetto di gravare sul Fondo sanitario regionale. In tal senso, sarebbe tassativa la prescrizione contenuta nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

In definitiva, il legislatore regionale, anziché procedere al reperimento delle risorse necessarie al finanziamento dei nuovi oneri, si limiterebbe piuttosto ad inserire una nuova finalità per l'utilizzo di risorse già interamente vincolate dal piano di rientro.

In ogni caso, ferma restando la vincolatività di quest'ultimo e la mancata previsione, tra i servizi sanitari in esso contemplati, delle attività disciplinate dal disegno di legge, la tecnica di copertura utilizzata nel richiamato art. 8 non sarebbe conforme alle modalità indicate all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale costituirebbe, secondo quanto espressamente stabilito all'art. 1, comma 4, della legge n. 196 del 2009, espressione di un principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica e sarebbe applicabile anche alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 19 della citata legge.

Dagli atti parlamentari non risulterebbe, infine, la redazione della scheda tecnica di cui all'art. 7 della legge della Regione siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della regione siciliana) relativa alla quantificazione delle nuove spese e neppure l'Assessorato regionale all'economia avrebbe fornito gli elementi chiarificatori richiesti ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 4 giugno 1969, n. 488 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana, integrative del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 maggio 1947, n. 307, concernente il commissario dello Stato).

2. Deve essere preliminarmente osservato che il ricorrente ha formulato, in riferimento al medesimo parametro costituzionale, due distinte censure. La prima riguarda la inderogabilità delle prescrizioni contenute nel piano di rientro, la quale impedisce qualsiasi estensione di spesa a servizi sanitari diversi da quelli compresi nel piano stesso. La seconda fa riferimento all'osservanza delle tecniche di copertura prescritte dal combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009.

3. Ai fini dell'esame della prima censura occorre vagliare in sequenza le disposizioni che hanno disciplinato la redazione e gli effetti del cosiddetto piano di rientro per confrontarle con la fattispecie concreta afferente alla Regione siciliana.

3.1 L'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 prescrive, tra l'altro, che «Gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'articolo 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo».

Successivamente, i commi 80, secondo periodo, e 95 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria per il 2010), hanno stabilito che «[...] Gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro. [...] Gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

Proprio in relazione alle richiamate disposizioni, questa Corte ha già affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. [...] Pertanto, il legislatore statale può legittimamente

imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

L'art. 11, comma 1, del 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, ha introdotto la possibilità di prorogare i tempi di attuazione dei piani di rientro che non abbiano raggiunto gli obiettivi di riequilibrio, prevedendo che «1. Nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le Regioni sottoposte ai piani di rientro per le quali, non viene verificato positivamente in sede di verifica annuale e finale il raggiungimento al 31 dicembre 2009 degli obiettivi strutturali del Piano di rientro e non sussistono le condizioni di cui all'articolo 2, commi 77 e 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, avendo garantito l'equilibrio economico nel settore sanitario e non essendo state sottoposte a commissariamento, possono chiedere la prosecuzione del Piano di rientro, per una durata non superiore al triennio, ai fini del completamento dello stesso secondo programmi operativi nei termini indicati nel Patto per la salute per gli anni 2010-2012 del 3 dicembre 2009 e all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191». Infine, l'art. 15, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, statuisce che: «Si applicano, a decorrere dal 2013, le disposizioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, qualora al termine del periodo di riferimento del Piano di rientro ovvero della sua prosecuzione, non venga verificato positivamente, in sede di verifica annuale e finale, il raggiungimento degli obiettivi strutturali del piano stesso, ovvero della sua prosecuzione».

Per quel che riguarda il rapporto tra spese sanitarie e disciplina del bilancio regionale, l'art. 20, commi 1 e 2, 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), dispone che: «1. Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle Regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso. A tal fine le Regioni adottano un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze: A) Entrate: a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio; b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale; c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso; d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988; B) Spesa: a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back; b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA; c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia

sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n. 67 del 1988. 2. Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le Regioni: a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate, nell'esercizio di competenza, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, come stimati dal competente Dipartimento delle finanze. Ove si verificino la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, ovvero un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale che finanzia l'esercizio, detti eventi sono registrati come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente; b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso».

3.2. Sulla base dell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 la Regione Siciliana ha sottoscritto in data 31 luglio 2007 con il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e finanze, un Accordo per l'approvazione del Piano di rientro di riorganizzazione, di riqualificazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Essa ha poi approvato il Programma Operativo (POR) per gli anni 2010 - 2012 (delibera di Giunta 30 dicembre 2010, n. 497 e decreto dell'Assessore alla salute 30 dicembre 2010, n. 3254), al fine di completare il processo di contenimento e riqualificazione intrapreso con il Piano 2007 - 2009.

Nei suddetti documenti non risulta – tra gli obiettivi e i servizi suscettibili di finanziamento – la finalità di incentivare la ricerca su temi di specifico interesse della Regione.

Per l'esercizio in corso, la Regione siciliana, attraverso apposita nota dell'Assessore alla salute in data 24 gennaio 2013, ha manifestato allo Stato la sua volontà di proseguire l'attuazione del Piano di rientro avvalendosi «della facoltà prevista all'art. 15, comma 20, del D.L. n. 95/2012, convertito in legge n.135/2012 in continuità con il Programma Operativo 2010-2012 di prosecuzione del Piano di rientro, mediante la predisposizione di un “piano di Consolidamento e Sviluppo delle misure strutturali e di innalzamento del livello di qualità del Sistema sanitario Regionale” per il triennio 2013-2015». Con nota del 19 febbraio 2013, prot. 33P, il Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ha preso atto della opzione esercitata dalla Regione siciliana. Nell'impugnato disegno di legge non risulta, peraltro, alcun riferimento all'articolazione del bilancio dell'esercizio 2012, secondo quanto previsto dall'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

4. Alla luce del complesso quadro normativo e della descritta fattispecie, la questione posta in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione al divieto, contenuto nella disciplina dei piani di rientro, di estendere il finanziamento a servizi non espressamente previsti dal piano stesso, è fondata.

Tutte le norme evocate nel precedente punto 3.1. costituiscono, oltre che espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 260 del 2012, n. 131 del 2012 e n. 163 del 2011), anche specificazione del principio di copertura della spesa contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto disciplinano meccanismi vincolanti finalizzati a prevenire e a precludere ipotesi di spesa non assistite da adeguato finanziamento. Dette prescrizioni possono essere così sinteticamente riassunte: a) clausola generale di vincolo del PDR sugli interventi regionali presenti e futuri – sia a carattere normativo che amministrativo – con effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale in modo da garantire contemporaneamente detto processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili; b) valorizzazione di un modulo procedimentale “pattizio”, che si concreta nella esplicita condivisione, da parte delle Regioni con disavanzi nel settore sanitario, dei percorsi di risanamento e di specificazione dei LEA finanziati, nonché della

facoltà di protrarne, con autonoma iniziativa, i tempi di attuazione; c) necessaria “conciliazione contabile” tra le spese previste nei piani di rientro ed il bilancio di previsione dell’esercizio di riferimento. Quest’ultima regola si ricollega direttamente al principio della previa copertura della spesa in sede legislativa, il quale presuppone il necessario collegamento e la conseguente coerenza tra il fabbisogno finanziario contenuto nella nuova legge o nel disegno di legge e le relative risorse allocate nel bilancio dell’esercizio cui l’entrata in vigore del nuovo provvedimento legislativo pertiene. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, la stretta relazione tra la nuova legge e il bilancio di previsione non può essere demandata «in sede diversa e in un momento successivo a quello indefettibilmente previsto dall’art. 81, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 192 del 2012).

Con riguardo ai profili sub a) e b) non è controverso che la Regione siciliana sia stata sottoposta al regime vincolato del piano di rientro e che – su espressa iniziativa di detta Regione – il regime stesso sia stato esteso, senza alcuna interruzione temporale, al triennio 2013 - 2015 per effetto dell’art. 11, comma 1, del d.l. n. 78 del 2011, convertito dalla legge n. 122 del 2010 e dell’esercitata opzione di cui all’art. 15, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012. E’ altresì certo che nessun servizio previsto nell’impugnato disegno di legge sia presente tra le attività – ed in particolare all’interno della tabella afferente agli obiettivi generali specifici ed operativi finalizzati ad assicurare i LEA sul territorio regionale – per le quali è consentito l’impiego del Fondo sanitario regionale sottoposto ai vincoli del piano di rientro.

Per questo motivo l’imputazione della spesa al Fondo sanitario regionale, prevista dall’art. 8, comma 1, dell’impugnato disegno di legge n. 483 del 2012, contrasta con le prescrizioni dell’art. 1, comma 796, lettera b), della legge 296 del 2006 e dell’art. 2, commi 80, secondo periodo, e 95 della legge n. 191 del 2009 e ciò determina la violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost. Sotto questo profilo non rileva la perdurante vigenza dell’art. 66, comma 9, della legge regionale siciliana 1 settembre 1993, n. 25 (Interventi sanitari per l’occupazione produttiva in Sicilia), il quale consente l’imputazione di una quota di spesa pari all’uno per cento del fondo sanitario regionale per finalità ulteriori rispetto a quelle previste dal piano di rientro. Le citate disposizioni, ed in particolare l’art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, ne interdicono comunque la efficacia fino alla piena attuazione del piano di rientro.

Con riguardo al profilo sub c) di corrispondenza tra copertura finanziaria del disegno di legge e articolazione del bilancio, occorre rilevare come la formulazione dell’art. 8, commi 1 e 2, non sia conforme all’art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, anch’esso specificativo dell’art. 81, quarto comma, Cost. Il comma 1 dell’art. 8, facendo oscillare il finanziamento tra euro un milione ed euro tre milioni e non quantificando quest’ultimo con criteri certi, lo rende insuscettibile di essere inserito in apposita posta di bilancio correlata alla dimensione finanziaria e alla specificità dell’obiettivo; il comma 2, prevedendo l’impiego di non meglio individuati «singoli fondi strutturali europei», non ne consente il riferimento all’«esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite». Esso impedisce, infatti, la «confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento» e, in definitiva, la «verifica delle ulteriori risorse rese disponibili [dalla Regione] per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale» (art. 20, comma 1, d.lgs. n. 118 del 2011).

5. Va infine rilevato che correttamente il Commissario regionale ha impugnato, insieme alla norma afferente alla copertura, l’intero disegno di legge. Quest’ultimo è infatti privo dell’indicazione dei mezzi per raggiungere gli obiettivi di natura operativa in esso contemplati. In tal modo viene disatteso un obbligo costituzionale al quale il legislatore, 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» (sentenze n. 214 e 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)» (sentenza n. 214 del 2012).

Omettendo di provvedere in tal senso, anche l’intero disegno di legge impugnato ha violato l’art. 81, quarto comma, Cost., dal che deriva la sua illegittimità. Come questa Corte ha già affermato, un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può che estendersi al complesso delle disposizioni sostanziali generatrici della stessa (sentenza n. 106 del 2011).

7. Dunque, il disegno di legge della Regione siciliana n. 483 del 2012 prevede interventi in materia sanitaria non contemplati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e l’art. 8 non individua risorse aggiuntive utilizzabili per tale finalità, ponendosi perciò in contrasto con il principio di copertura della spesa di cui all’art. 81, quarto comma, Cost.

8. L’ulteriore questione di legittimità costituzionale promossa dal ricorrente in riferimento all’art. 81, quarto comma, in relazione al combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge 196 del 2009, resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 483 (Promozione della ricerca sanitaria), approvata dall’Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

Sentenza del 28 marzo 2013, n. 52		
Tipo di giudizio	Conflitto di attribuzione	
Ricorrente	Regione autonoma della Sardegna	
Resistenti	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Autonomia costituzionale delle regioni e degli enti locali Sistema tributario e contabile dello Stato	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, adottati in data 30 dicembre 2011, recanti aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della soppressione dell'addizionale provinciale e della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale nelle Regioni a statuto ordinario.	inammissibile	art. 3, 4, 6, 7,8, Stat. Sardegna; art. 5 Cost., - art. 117, primo, terzo, quinto, sesto comma, Cost.; art. 119 Cost..
Sintesi		
<p>La Regione autonoma Sardegna ha promosso due conflitti di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, relativamente a due distinti decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, entrambi del 30 dicembre 2011, con cui si aumentava l'accisa sull'energia elettrica per compensare l'eliminazione delle addizionali comunali e provinciali nelle Regioni a statuto ordinario.</p> <p>La Regione ritiene che i due decreti, emanati ai sensi dell'art. 2, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) e dall'art. 18, comma 5, del 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), violino indirettamente le competenze legislative e amministrative della Regione autonoma Sardegna e, principalmente, quelle previste dall'art. 3, 4, 6, 7, 8 dello Statuto della Sardegna, dall'art. 5 Cost., dall'art. 117 Cost., primo, terzo, quinto e sesto comma e dall'art. 119 Cost.</p> <p>Riuniti i giudizi per connessione, la Corte ha dichiarato i ricorsi inammissibili in quanto la presunta violazione di legge non si riverbera sulle competenze regionali così come costituzionalmente individuate; l'eventuale vizio amministrativo può essere fatto valere dalla Regione nelle opportune sedi giurisdizionali amministrative e non in sede di conflitto di attribuzioni davanti alla Corte. La Regione, infatti, pur evocando formalmente la violazione di disposizioni statutarie e costituzionali, ha sostanzialmente eccepito questioni che non attengono al riparto delle competenze, né a norme di rango costituzionale. I due decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, rideterminando l'aliquota di un tributo erariale, qual è l'accisa sull'energia elettrica, esercitano una competenza relativa alla materia del sistema tributario statale che, come tale, rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.</p> <p>La presunta lesione lamentata, quindi, afferirebbe solo a una erronea applicazione della legge da parte dei decreti ministeriali, non risolvibili dalla Corte costituzionale.</p>		

SENTENZA N. 52
ANNO 2013

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	"
-	Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 dicembre 2011, n. 11-A1-6869 (Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica nelle regioni a statuto ordinario) e n. 11-A1-6870 (Aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica), promossi dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorsi notificati il 29 febbraio 2012, depositati in cancelleria il 9 marzo 2012 ed iscritti ai nn. 2 e 3 del registro conflitti tra enti 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna e l'avvocato dello Stato Maurizio Di Carlo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Sardegna, con i due distinti ricorsi indicati in epigrafe, ha promosso giudizi per conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione a due decreti, entrambi adottati in data 30 dicembre 2011 dal Ministro dell'economia e delle finanze, con i quali veniva aumentata l'accisa sull'energia elettrica per neutralizzare l'effetto dell'eliminazione, rispettivamente, delle addizionali comunali e provinciali nelle Regioni a statuto ordinario.

In particolare, la ricorrente sostiene che gli impugnati decreti ministeriali – previsti dall'art. 2, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) e dall'art. 18, comma 5, del 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) – hanno aumentato l'aliquota delle accise sull'energia elettrica anche nelle Regioni a statuto speciale, così violando le disposizioni dei decreti legislativi citati, a cui avrebbero dovuto dare attuazione, che prevedevano invece l'aumento delle accise nelle sole Regioni a statuto ordinario, in conformità alla delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo

fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

Tale violazione di legge avrebbe determinato un eccessivo carico fiscale nei confronti dei contribuenti residenti in Sardegna, soggetti non solo all'aumento dell'accisa, ma anche alle addizionali comunali e provinciali, eliminate nelle Regioni a statuto ordinario, ma rimaste in vigore nelle Regioni a statuto speciale fino all'entrata in vigore del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

Secondo la ricorrente, simile violazione di legge si ripercuoterebbe indirettamente sulle competenze legislative e amministrative della Regione autonoma Sardegna e, segnatamente, su quelle previste dall'art. 3 dello statuto in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni; dall'art. 4 dello statuto in ordine alla competenza legislativa in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica; dall'art. 6 dello statuto in ordine alle funzioni amministrative riservate alla Regione nelle materie in cui ha competenza legislativa ai sensi del precedente art. 3; dall'art. 7 dello statuto in materia di finanza locale propria; dall'art. 8 dello statuto in materia di partecipazione (determinata in percentuale) al gettito di tributi erariali riscossi nella Regione; dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione in ordine alla competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; dall'art. 117, primo e quinto comma, Cost. sull'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale; dall'art. 117, sesto comma, Cost. in ordine alla competenza regolamentare dello Stato; dall'art. 119 Cost. sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; dall'art. 5 e dall'art. 117 Cost. in ordine al principio di leale cooperazione.

2.– Data la loro evidente connessione, i giudizi vanno riuniti, in quanto sono state dedotte le medesime violazioni.

3.– Entrambi i conflitti devono essere dichiarati inammissibili.

3.1.– I ricorsi prospettano una violazione di legge, determinatasi con l'adozione dei decreti ministeriali impugnati, che non si ripercuote sulle competenze regionali costituzionalmente garantite; essi, pertanto, deducono un vizio degli atti amministrativi impugnati che può essere fatto valere dagli interessati nelle appropriate sedi giurisdizionali, ma non dalla Regione in sede di conflitto di attribuzioni davanti a questa Corte.

Infatti, benché la Regione lamenti formalmente anche la violazione di disposizioni statutarie e costituzionali, essa si è in realtà limitata a evocare, o principi che non attengono al riparto delle competenze (principi di ragionevolezza, eguaglianza, perequazione e solidarietà fiscale), oppure norme di rango costituzionale che riguardano competenze regionali attinenti ad ambiti del tutto inconferenti rispetto al contenuto dei decreti ministeriali impugnati.

Le attribuzioni regionali citate dalla ricorrente, infatti, sono estranee all'oggetto dei decreti ministeriali impugnati nel presente giudizio. Questi ultimi, rideterminando l'aliquota di un tributo erariale, qual è l'accisa sull'energia elettrica, afferiscono con tutta evidenza alla materia del sistema tributario dello Stato, che rientra nelle competenze esclusive dello stesso, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La lesione lamentata, dunque, si sostanzia e si esaurisce nella asserita erronea applicazione della legge da parte dei decreti ministeriali.

Pertanto, i ricorsi non configurano un conflitto di attribuzione tra enti quale definito dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), cioè come controversia in ordine all'invasione o alla menomazione di «competenze assegnate dalla Costituzione». Essi, dunque, devono essere dichiarati inammissibili, in ossequio al principio affermato da questa Corte, secondo il quale, quando «il denunciato pregiudizio è riconducibile esclusivamente al modo erroneo in cui è stata applicata la legge, non sussiste materia per un conflitto di attribuzione» (*ex plurimis*, sentenze n. 380 del 2007 e n. 497 (*rectius* 467: *nota della Redazione*) del 1997).

3.2.– Quanto poi alla possibilità, prospettata dalla ricorrente, che la Regione, in quanto ente esponenziale a fini generali, possa far valere, in sede di conflitto di attribuzione, gli interessi dei

contribuenti residenti nel suo territorio, la tesi non può essere condivisa. Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 380 del 2007 e n. 27 del 2006), le Regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni a norma del citato art. 39, primo comma, della legge n. 87 del 1953, quando esse lamentino, non una qualsiasi conseguenza avvertita come negativa in relazione al proprio territorio regionale, ma una alterazione del riparto di competenza indicato dalla Costituzione o comunque da norme di rango costituzionale.

4.– La presente pronuncia assorbe l'istanza di sospensione cautelare dei decreti ministeriali impugnati dalla Regione autonoma Sardegna.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 2 e n. 3 del 2012) promossi dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti dello Stato, e per esso del Ministro dell'economia e delle finanze, in relazione ai decreti adottati da detto Ministro in data 30 dicembre 2011, recanti aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della soppressione dell'addizionale provinciale e della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale nelle Regioni a statuto ordinario.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2013.

Sentenza del 29 marzo 2013, n. 58

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Veneto	
Materie	Governo del territorio Tutela dell'ambiente	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012)	illegittimità costituzionale nella parte in cui aggiunge la lettera <i>a</i>) del comma 1- <i>bis</i> all'art. 14 della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008	art. 117, secondo comma, lettera <i>s</i>), Cost.
art. 40, c. 1, della lr Veneto n. 13 del 2012,	non fondatezza della questione nella parte in cui aggiunge la lettera <i>b</i>) c. 1- <i>bis</i> art. 14 della lr Veneto n. 4 del 2008	art. 117, c. 2, lettera <i>s</i>), Cost.

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale di una norma della Regione Veneto, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione. La disposizione impugnata aggiunge un comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 concernente disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di governo del territorio, parchi ed altro, recante disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica (VAS). Esso stabilisce che *“nelle more dell'adozione della normativa di cui al comma 1 e in attuazione dell'articolo 16, ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 -Legge urbanistica, come modificato dall'articolo 5, comma 8, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 -Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia-convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106: a) i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali non assoggettati a Valutazione ambientale strategica (VAS) e gli accordi di programma, sono sottoposti a VAS, solo nel caso in cui prevedano progetti o interventi sul territorio riconducibili agli elenchi contenuti negli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; b) sono sottoposti a VAS i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali già sottoposti a VAS, qualora prevedano la realizzazione di progetti o interventi di cui agli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 non previsti o non valutati in sede di approvazione del piano urbanistico di cui costituiscono attuazione”*. La disposizione impugnata disciplina il rapporto che lega uno strumento di pianificazione territoriale, ovvero il piano urbanistico attuativo, alla valutazione ambientale strategica, e prevede due ipotesi: nella lettera *a*) del comma 1-bis, aggiunto alla l.r. 4/2008, è regolato il caso in cui il piano attuativo non sia stato preceduto da un piano urbanistico generale soggetto a VAS; nella lettera *b*) del medesimo comma è contemplata l'ipotesi opposta, che si realizza quando il piano urbanistico generale è stato assoggettato a valutazione ambientale strategica. La parte ricorrente lamenta la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.) e sostiene che entrambe tali previsioni regionali divergono da quanto stabilito dall'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in punto di sottoposizione a VAS degli strumenti di pianificazione territoriale e, nello specifico, dei piani urbanistici attuativi. Secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, nella parte in cui aggiunge la lettera *a*) del comma 1-bis all'art. 14 della l. r. 4/2008, è fondata. Nella decisione la Corte rileva di aver costantemente affermato che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dal d.lgs. 152/2006 attiene alla materia *“tutela dell'ambiente”* (sentenze: n. 398 del 2006, n. 225 del 2009, n. 221 del 2010, n. 33, n. 129, n. 192 e n. 227 del 2011), di competenza esclusiva dello Stato, e che interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur

intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione. La norma impugnata risponde al più ampio quesito concernente la sottoposizione a VAS dei piani urbanistici attuativi di piani generali ad essa precedentemente non assoggettati, e lo risolve nel senso che tale necessità sussiste solo nel caso in cui essi prevedano progetti o interventi per i quali è prescritta la VIA. La novità precettiva introdotta dal legislatore regionale, la sola che priva la norma impugnata di una natura meramente riproduttiva della corrispondente norma statale, va dunque individuata non in un'affermazione positiva, relativa ai casi in cui la VAS va eseguita, ma nella esclusione di essa in ogni altro caso, diverso da quello in cui il piano abbia per oggetto opere sottoposte a VIA; il legislatore regionale ha escluso la VAS anche in casi in cui essa è invece richiesta dall'art. 6 del d.lgs. 152/2006 ed in particolare, per effetto della disposizione censurata, la VAS verrebbe meno nel caso previsto dall'art. 6, comma 3-bis, del d.lgs. 152/2006, ovvero quando il piano può produrre impatti significativi sull'ambiente, pur non definendo il quadro di riferimento di un progetto sottoposto a VIA. La disposizione impugnata, limitando l'esperibilità della VAS ai soli casi di obbligatorietà previsti dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. 152/2006 è dunque costituzionalmente illegittima. Mentre la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, impugnato, nella parte in cui aggiunge la lettera b) del comma 1-bis all'art. 14 della legge regionale n. 4 del 2008, invece non è fondata. La disciplina della VAS spetta allo Stato e, tuttavia, se non compete alla Regione la sottrazione alla VAS di quanto in base alla normativa statale vi è invece soggetto, non vale la regola opposta. L'art. 3-quinquies, comma 2, del d.lgs. 152/2006 consente alle Regioni di *“adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravamenti procedurali”*. Nella parte in cui ammette un intervento del legislatore regionale ampliativo del livello di protezione accordato agli interessi ambientali, l'art. 3-quinquies riflette il principio affermato dalla Corte secondo il quale è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (*ex plurimis, sentenze n. 66 del 2012, n. 225 del 2009, n. 398 del 2006, n. 407 del 2002*). La Corte conclude che, a fronte di una previsione normativa che, per ammissione dello stesso ricorrente, incrementa lo standard di protezione ambientale, deve essere esclusa l'invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.

SENTENZA N. 58

ANNO 2013

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 "
- Giancarlo CORAGGIO "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 5-6 giugno 2012, depositato in cancelleria il 12 giugno 2012 ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Paolo Stella Richter, Stefano Baciga e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

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 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata aggiunge un comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture), recante disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica (VAS).

Esso stabilisce che «nelle more dell'adozione della normativa di cui al comma 1 e in attuazione dell'articolo 16, ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 "Legge urbanistica", come modificato dall'articolo 5, comma 8, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia" convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106: a) i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali non assoggettati a Valutazione ambientale strategica (VAS) e gli accordi di programma, sono sottoposti a VAS, solo nel caso in cui prevedano progetti o interventi sul territorio riconducibili agli elenchi contenuti negli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; b) sono sottoposti a VAS i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali già sottoposti a VAS, qualora prevedano la realizzazione di progetti o interventi di cui agli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 non previsti o non valutati in sede di approvazione del piano urbanistico di cui costituiscono attuazione».

La disposizione impugnata disciplina il rapporto che lega uno strumento di pianificazione territoriale, ovvero il piano urbanistico attuativo, alla valutazione ambientale strategica, e prende in considerazione due ipotesi:

nella lettera a) del comma 1-bis, aggiunto alla legge regionale n. 4 del 2008, è regolato il caso in cui il piano attuativo non sia stato preceduto da un piano urbanistico generale soggetto a VAS;

nella lettera b) del medesimo comma è contemplata l'ipotesi opposta, che si realizza quando il piano urbanistico generale è stato assoggettato a valutazione ambientale strategica.

Il ricorrente lamenta la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e sostiene che

entrambe tali previsioni regionali divergono da quanto stabilito dall'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in punto di sottoposizione a VAS degli strumenti di pianificazione territoriale e, nello specifico, dei piani urbanistici attuativi.

La censura assume due direzioni opposte: la lettera a) del comma 1-bis sottrarrebbe il piano alla VAS, nei casi in cui l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 invece la prevede; la lettera b), al contrario, imporrebbe la VAS anche per una fattispecie per la quale la normativa statale non la contempla.

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, nella parte in cui aggiunge la lettera a) del comma 1-bis all'art. 14 della legge regionale n. 4 del 2008, è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 in attuazione della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), attiene alla materia "tutela dell'ambiente" (sentenze: n. 398 del 2006, n. 225 del 2009, n. 221 del 2010, n. 33, n. 129, n. 192 e n. 227 del 2011), di competenza esclusiva dello Stato, e che interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione (sentenza n. 398 del 2006).

Non è dubbio, perciò, che il significativo spazio aperto alla legge regionale dallo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 (in particolare, art. 3-quinquies; art. 7, comma 2) non possa giungere fino a invertire le scelte che il legislatore statale ha adottato in merito alla sottoposizione a VAS di determinati piani e programmi, scelte che in ogni caso sono largamente condizionate dai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione.

Ciò posto, il ricorrente lamenta che per effetto dell'art. 40, comma 1, impugnato, viene meno la VAS, laddove invece essa è imposta dall'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006. Si sarebbe perciò in presenza di un effetto pregiudizievole per gli interessi ambientali, che questa Corte ritiene precluso alla legge regionale.

Quanto al rapporto tra la norma impugnata e la normativa dello Stato, occorre premettere che la prima, nonostante l'affermazione in tal senso in essa contenuta, non costituisce attuazione dell'ultimo comma dell'art. 16 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), introdotto dall'art. 5, comma 8, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia). Quest'ultima previsione normativa, infatti, ha per esclusivo oggetto il caso in cui il piano urbanistico generale, nel rispetto del quale viene poi adottato lo strumento attuativo, sia già stato sottoposto a VAS. Il legislatore statale, in ragione di ciò e al fine di semplificare il procedimento urbanistico, si è premurato di evitare una duplicazione della valutazione ambientale strategica, indicando le condizioni in presenza delle quali per il piano attuativo non occorre la VAS.

La lettera a) del comma 1-bis dell'art. 14 della legge regionale n. 4 del 2008 riguarda invece l'opposta ipotesi, in cui il piano urbanistico generale non è stato oggetto di valutazione ambientale strategica, ed è chiaro perciò che le due disposizioni hanno presupposti diversi, sicché la prima non può dirsi conseguente alla seconda.

Del resto, l'art. 16, ultimo comma, della legge n. 1150 del 1942, contrariamente a quanto osservato dalla difesa della Regione, non necessita di alcuno sviluppo da parte della legislazione regionale ed è del tutto chiaro nel disciplinare analiticamente la fattispecie: ciò depone ulteriormente nel senso che non c'è alcun nesso oggettivo tra la norma dello Stato e la previsione oggetto del ricorso.

L'art. 16, ultimo comma, della legge n. 1150 del 1942 si affianca, peraltro, ad ulteriori ipotesi minori per le quali il legislatore statale non ha imposto la VAS, ovvero a quelle contenute nell'art. 6, commi 3 e 12, del d.lgs. n. 152 del 2006. Si tratta di previsioni speciali (concernenti, la prima, modifiche minori e piani e programmi incidenti su piccole aree a livello locale, e, la seconda, modifiche relative alla localizzazione di singole opere) aventi un campo applicativo differente rispetto alla norma impugnata. Quest'ultima, infatti, opera a prescindere dalla concreta dimensione territoriale, e comunque anche per casi che non si risolvono nella mera localizzazione di un unico intervento.

La norma impugnata, come si è visto, risponde al più ampio quesito concernente la sottoposizione a VAS dei piani urbanistici attuativi di piani generali ad essa precedentemente non assoggettati, e lo risolve nel senso che tale necessità sussiste «solo nel caso» in cui essi prevedano progetti o interventi per i quali è prescritta la VIA. La novità precettiva introdotta dal legislatore regionale, la sola che priva la norma impugnata di una natura meramente riproduttiva della corrispondente norma statale, va dunque individuata non in un'affermazione positiva, relativa ai casi in cui la VAS va eseguita, ma nella esclusione di essa in ogni altro caso, diverso da quello in cui il piano abbia per oggetto opere sottoposte a VIA.

In altri termini, il legislatore regionale ha escluso la VAS anche in casi in cui essa è invece richiesta dall'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006.

In particolare, per effetto della disposizione censurata, la VAS viene meno nel caso previsto dall'art. 6, comma 3-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, ovvero quando il piano può produrre impatti significativi sull'ambiente, pur non definendo il quadro di riferimento di un progetto sottoposto a VIA.

Sotto questo profilo, la Regione Veneto ha da ultimo osservato che il ricorrente si sarebbe limitato a denunciare il contrasto della normativa impugnata con l'art. 6, comma 2, con il quale sono disciplinati i casi di VAS obbligatoria, senza porre alla Corte la questione concernente la violazione del comma 3-bis, quanto alla verifica di assoggettabilità.

Il rilievo non ha fondamento. Benché il ricorso evochi con particolare riguardo il comma 2 dell'art. 6, è chiaro che esso pone in termini generali la questione di legittimità costituzionale della disposizione impugnata laddove essa, «nel collegare l'esenzione dalla procedura della VAS solo ai piani e accordi contenenti progetti o interventi sottoposti a VIA, riduce arbitrariamente il campo di applicazione della disciplina in materia di VAS prevista all'art. 6 del d.lgs. 152/06».

Nell'ipotesi dell'art. 6, comma 3-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006, la VAS può seguire ad una verifica di assoggettabilità, ai sensi dell'art. 12 dello stesso d.lgs., che ha attuato l'art. 3, comma 4, della direttiva 2001/42/CE, mentre la norma impugnata produce l'effetto di escludere tale possibilità, invadendo così la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Né è dubitabile che la c.d. procedura di screening, indicata dagli artt. 6, comma 3-bis, e 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, debba operare, anche quando il piano non abbia per oggetto progetti sottoposti a VIA, in accordo con quanto precisato anche dalla relazione del 14 settembre 2009 della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, sull'applicazione e l'efficacia della direttiva 2001/42/CE.

In questo senso deponeva espressamente il testo originario dell'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, successivamente trasfuso, con modificazioni, nell'attuale art. 6, per effetto del decreto legislativo correttivo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), e questa Corte, esprimendo un orientamento rispetto al quale le successive modificazioni risultano ininfluenti, ha già precisato che la scelta compiuta dal legislatore statale con l'art. 7, comma 3, costituisce adeguata attuazione della direttiva 2001/42/CE (sentenza n. 398 del 2006).

È infatti erroneo il convincimento della difesa regionale circa l'assoluta assimilazione di oggetto tra VAS e VIA: posto che si tratta, invece, di istituti concettualmente distinti, per quanto connessi (sentenza n. 227 del 2011), è ben possibile che la prima si riveli necessaria, a seguito di verifica di assoggettabilità, anche quando viene in considerazione un piano relativo a un progetto che non richiede la seconda, ma ugualmente dotato di impatto significativo sull'ambiente.

La disposizione impugnata, limitando l'esperibilità della VAS ai soli casi di obbligatorietà previsti dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 è dunque costituzionalmente illegittima.

3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, impugnato, nella parte in cui aggiunge la lettera b) del comma 1-bis all'art. 14 della legge regionale n. 4 del 2008, invece non è fondata.

Come si è detto, la disciplina della VAS spetta allo Stato; tuttavia, se non compete alla Regione la sottrazione alla VAS di quanto in base alla normativa statale vi è invece soggetto, non vale la regola opposta.

L'art. 3-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 consente alle Regioni di «adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali».

Nella parte in cui ammette un intervento del legislatore regionale, ampliativo del livello di protezione accordato agli interessi ambientali, l'art. 3-quinquies riflette il principio affermato da questa Corte, ed appena ricordato, secondo il quale è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 66 del 2012, n. 225 del 2009, n. 398 del 2006, n. 407 del 2002).

Quand'anche, dunque, la lettera b) del comma 1-bis dell'art. 14 avesse l'effetto, ipotizzato dal ricorrente, di introdurre una nuova ipotesi di VAS, in ogni caso esso verrebbe prodotto a vantaggio dell'ambiente e nell'ambito della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di governo del territorio; la disposizione censurata, infatti, ha per oggetto la disciplina giuridica di uno strumento di pianificazione urbanistica senz'altro riconducibile a tale settore di competenza legislativa. In relazione a quest'ultimo il ricorrente non ha svolto alcuna censura, neppure deducendo l'eventuale aggravio procedimentale, in danno delle esigenze di pronta pianificazione urbanistica, che potrebbe derivare dall'obbligo di adottare la VAS per un caso in cui la legge statale non la prevede.

Per tale ragione, a fronte di una previsione normativa che, per ammissione dello stesso ricorrente, incrementa lo standard di protezione ambientale, deve essere esclusa l'invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.

PER QUESTI MOTIVI
La CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), nella parte in cui aggiunge la lettera a) del comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture);

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 40, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 13 del 2012, nella parte in cui aggiunge la lettera b) del comma 1-bis all'art. 14 della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008, 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 25 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2013.

Sentenza del 5 aprile 2013, n. 60		
Tipo di giudizio	Conflitto di attribuzione	
Ricorrente	Provincia Autonoma di Bolzano	
Resistente	Presidente della Corte dei Conti	
Materie	Autonomie speciali Controlli della corte dei conti Coordinamento della finanza pubblica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, del 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR, concernente “L’approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l’anno 2012”,	spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR	art. 79, comma 3, 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. 6, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 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); art. 4, comma 1, 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)
Sintesi		
<p>La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, affermando che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR del 19 dicembre 2011, concernente “L’approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l’anno 2012”. Tale deliberazione riguarda in particolare l’attività di verifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l’esercizio finanziario 2011 con l’analisi, tra l’altro, dei diversi profili finanziari-contabili e patrimoniali della gestione, nonché gli accertamenti sulla gestione finanziaria dell’azienda sanitaria e di determinati comuni con popolazione superiore ai settemila abitanti, accertando la realizzazione di piani e programmi, e la legittimità dell’azione amministrativa. Secondo la parte ricorrente la delibera sopra citata violerebbe le competenze spettanti alla Provincia in materia di vigilanza sul rispetto del patto di stabilità interno e sulla finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie di cui all’articolo 79, comma terzo dello Statuto di autonomia; inoltre esorbiterebbe le competenze dell’organo statale di controllo poiché, ai sensi dell’articolo 6, comma 3 bis del D.Pr. 305/1988, per avviare le relative procedure, la Corte dei conti avrebbe dovuto attendere l’espletamento dei controlli spettanti all’amministrazione provinciale e la comunicazione dei relativi</p>		

esiti.

La Corte costituzionale, dopo attenta disamina, dichiara il ricorso infondato.

Alcune argomentazioni della parte ricorrente si basano sull'assunto che lo Stato e, per esso, la Corte dei conti, avrebbe avocato a sé funzioni di controllo di competenza esclusiva dell'amministrazione provinciale. La Corte costituzionale non condivide tale assunto. Gli obblighi, in particolare quelli relativi al patto di stabilità interno, non incidono sul regime dei controlli finanziari volti a garantire il perseguimento degli «obiettivi complessivi di finanza pubblica»: *“le modalità con cui le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il Ministro dell'economia gli obiettivi di finanza pubblica ed esercitano le relative funzioni di coordinamento degli enti locali e delle aziende sanitarie, non attribuiscono alle medesime Province alcun titolo di esclusività nello svolgimento delle pertinenti funzioni di controllo e vigilanza”*. Tali funzioni delle province non escludono il controllo della Corte dei conti che si caratterizza come controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, configurandosi, con riferimento agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale, come *“sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale”*. Tali controlli, ulteriormente rafforzati dall'articolo 148-bis del TUEL (introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera e) del d.l.174/2012), mirano, in un'ottica di coordinamento della finanza pubblica, a garantire la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea: un controllo dinamico, che dovrebbe permettere l'adozione di misure correttive per assicurare il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio. Il controllo della Corte dei conti, ad essa affidato in quanto *“organo terzo”* al servizio dello Stato-ordinamento, *“è ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa”* (sentenza n. 179 del 2007), e quindi del tutto distinto dalle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alle Province autonome. Nulla impedisce, comunque, l'eventuale previsione di ulteriori controlli in capo alle amministrazioni provinciali autonome che, in esito al cosiddetto Accordo di Milano (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano), hanno ulteriormente differenziato lo statuto di autonomia in materia finanziaria e tributaria. Per la Consulta, comunque, non vi è interferenza tra i controlli programmati dall'impugnata delibera e quelli riservati all'amministrazione provinciale a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica. L'esame del complesso quadro normativo e giurisprudenziale, quindi, non consente di ricondurre in via esclusiva all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Tale conclusione trova conferma nella previsione dell'obbligo per l'amministrazione provinciale di comunicare gli esiti dei controlli alla competente sezione della Corte dei conti.

La parte ricorrente lamenta, inoltre, la violazione delle prerogative provinciali in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», ma la Corte ribadisce che anche alle Province dotate di autonomia differenziata si applicano i principi di coordinamento della finanza pubblica e a tali controlli il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

La parte ricorrente obietta ancora che, comunque, all'organo statale di controllo sarebbe preclusa la possibilità di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento dei controlli spettanti all'amministrazione provinciale; anzi quelli della Corte dei conti sarebbero configurabili come controlli di secondo grado. Di contrario avviso la Corte costituzionale: tali controlli, in via preventiva e in corso di esercizio, sono piuttosto riconducibili ad un'attività di controllo esterno per garantire il rispetto dei parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

Nel dichiarare infondato il presente ricorso, la Corte afferma che le funzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia autonoma di Bolzano si collocano su piani ben distinti. *“Alla*

Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, Cost.)" proprio in quanto magistratura neutrale ed indipendente, e quindi garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Invece alla Provincia autonoma spettano diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie. Tale distinzione, sottolinea la Corte, assume ancora maggior rilievo considerando che secondo il comma premesso all'articolo 97 Cost. dall'articolo 2, comma 1 della legge costituzionale 1/ 2012, tutte le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

SENTENZA N. 60
ANNO 2013

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	”
-	Giancarlo	CORAGGIO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, del 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR, concernente “L’approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l’anno 2012”, proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 18-23 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 27 febbraio 2012, ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2012.

Visto l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Corte dei conti;

udito nell’udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l’avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e per il Presidente della Corte dei conti e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto – in riferimento all’articolo 79, terzo comma, 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), all’articolo 6, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 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), e all’articolo 4, comma 1, 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) – conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, affinché sia dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, assunta in data 19 dicembre 2011, concernente l’approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l’anno 2012.

2.— I termini essenziali del conflitto possono essere sintetizzati nei punti seguenti.

2.1.— L’impugnata deliberazione n. 4/2011/INPR della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, sarebbe illegittima anzitutto in riferimento all’art. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, perché usurperebbe le funzioni provinciali di vigilanza sulla finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie, nonché il relativo controllo successivo sulla gestione, espressamente riservato alla Provincia di Bolzano.

2.2.— In secondo luogo, essa sarebbe in contrasto con l’art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, come modificato dall’art. 1, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti), perché l’impugnata deliberazione della Corte dei conti prescinderebbe dagli esiti del controllo successivo sugli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e sulla sana gestione, avocando allo Stato funzioni di controllo spettanti invece alla Provincia autonoma.

2.3.— Infine, è affermato il contrasto dell’impugnata deliberazione con l’art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, che vieta al legislatore, nelle materie di competenza propria della Regione Trentino-Alto Adige o delle Province autonome, di attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

2.4.— In sintesi, la Provincia autonoma ricorrente lamenta sia l’usurpazione da parte dello Stato delle suddette funzioni di controllo e di vigilanza, asserendo la propria esclusiva titolarità in materia per effetto dei richiamati parametri statutari e delle relative norme di attuazione, sia l’illegittimità dell’impugnata deliberazione della Corte dei conti, atteso che i parametri richiamati vieterebbero alla sezione regionale dell’organo di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all’espletamento dei controlli spettanti all’amministrazione provinciale, la quale è infatti tenuta a dare comunicazione alla stessa Corte dei conti degli esiti dei controlli ad essa riservati.

3.— Nel merito, il ricorso è infondato.

Ai fini della presente decisione, è opportuno distinguere le censure mosse dalla ricorrente in due gruppi in relazione agli argomenti che ne costituiscono i presupposti: il primo si basa sull’assunto che lo Stato e, per esso, la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, avrebbe avocato a sé funzioni di controllo ascrivibili in via esclusiva all’amministrazione provinciale; il secondo sul convincimento che l’impugnata delibera dell’organo di controllo sarebbe illegittima in quanto lesiva delle prerogative provinciali nella materia

«coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», garantite dagli invocati parametri statuari e dalle relative norme di attuazione, interpretate anche alla luce della “clausola di maggior favore” di cui all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e perché all’organo statale di controllo sarebbe preclusa dai medesimi parametri statuari la possibilità di avviare i pertinenti procedimenti sino all’espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all’amministrazione provinciale, sulla base del presupposto che, nel caso di specie, quelli della Corte dei conti sarebbero configurabili come controlli di secondo grado.

4.— Quanto al primo gruppo di censure, con riguardo all’invocata lesione dell’art. 79, terzo comma, dello Statuto di autonomia, va anzitutto osservato che la previsione che la Provincia di Bolzano concordi con lo Stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» – evenienza ormai prevista, sia pure in termini facoltizzanti, dall’art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con riguardo alla generalità degli enti territoriali – non determina, di per sé, alcuna alterazione del regime dei controlli finanziari orientati alla salvaguardia degli «obiettivi complessivi di finanza pubblica», essendo il conseguimento di questi ultimi tra l’altro espressamente ribadito dallo stesso parametro invocato dalla ricorrente. Al riguardo, questa Corte ha affermato che «l’accordo è lo strumento [...] per conciliare e regolare in modo negoziato [...] il concorso alla manovra di finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale» (sentenze n. 118 del 2012 e n. 82 del 2007), come peraltro postulato, sotto analogo profilo, anche dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), alla cui attuazione gli invocati parametri statuari e le relative norme di attuazione sono dichiaratamente rivolti. Ne consegue che le modalità positivamente determinate mediante le quali le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il Ministro dell’economia gli obiettivi di finanza pubblica ed esercitano le relative funzioni di coordinamento degli enti locali e delle aziende sanitarie, non attribuiscono alle medesime Province alcun titolo di esclusività nello svolgimento delle pertinenti funzioni di controllo e vigilanza.

4.1.— In secondo luogo, anche a prescindere dalle modalità di determinazione del contributo fornito dalla Provincia autonoma di Bolzano agli obiettivi di finanza pubblica previsti dal patto di stabilità interno, il combinato disposto degli artt. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 non vale ad attribuire all’amministrazione provinciale le funzioni di controllo e vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie in modo da escludere anche quello della Corte dei conti.

Al riguardo, è necessario fornire una breve ricostruzione del quadro normativo in cui si colloca l’impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti. Introdotto dall’articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, assunto in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, è volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall’articolo 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), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale – ai quali si riferiscono le censure della ricorrente nel presente giudizio –, l’articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167,

della legge n. 266 del 2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale. Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, entrato in vigore nelle more del presente giudizio, ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

4.2.— Tanto premesso, questa Corte ha chiarito che il suddetto controllo – positivamente disciplinato dalle norme summenzionate e, per gli enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, dall'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli entiterritoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che disciplinano tale tipologia di controllo, in relazione agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005), questa Corte ha altresì affermato che esso «è ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa» (sentenza n. 179 del 2007), di cui invece la ricorrente Provincia autonoma di Bolzano rivendica la titolarità esclusiva in forza dei richiamati parametri statutari e delle norme di attuazione.

Dal quadro normativo sopra ricostruito e dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte consegue che tale controllo si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione, invocate a parametro nel presente giudizio, alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Né, in maniera speculare, il suddetto controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria preclude in alcun modo l'istituzione di ulteriori controlli riconducibili all'amministrazione provinciale ai sensi di quanto previsto dall'art. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, a fortiori in seguito alle modificazioni e integrazioni apportate dall'articolo 2, commi da 107 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge

finanziaria 2010) alle norme statutarie, in esito al cosiddetto Accordo di Milano (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano), le quali hanno ulteriormente differenziato lo statuto di autonomia in materia finanziaria e tributaria.

Non vale, in senso contrario, richiamare il carattere "collaborativo" dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie attribuiti alla Provincia autonoma di Bolzano, espressamente affermato dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, al fine di dedurre l'interferenza dei controlli programmati dall'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti con il piano dei controlli riservati all'amministrazione provinciale. Infatti, l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti. Né si potrebbe, sotto altro profilo, lamentare un'irragionevole limitazione dell'autonomia degli enti locali – in ogni caso semmai imputabile al suddetto *ius superveniens*, non oggetto di impugnazione nel presente giudizio –, in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost., rispetto ai quali l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – puntualmente richiamato nella premessa della delibera oggetto di impugnazione – integra i parametri interposti di costituzionalità nel presente conflitto. In ciò infatti tra l'altro si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti rispetto a quelli spettanti alla Provincia autonoma, a fortiori alla luce del peculiare status che connota le autonomie locali nelle regioni ad autonomia differenziata e che conseguentemente giustifica il concorso dei controlli esterni, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente rispetto all'amministrazione provinciale, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica.

In definitiva, le norme statutarie e quelle di relativa attuazione (invocate, queste ultime, dalla ricorrente a parametro interposto nel presente giudizio), nonché il quadro normativo e quello delineato dalla giurisprudenza di questa Corte, non consentono di ricondurre in via esclusiva all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Diversamente, non si spiegherebbero, tra l'altro, i previsti obblighi di comunicazione degli esiti dei controlli spettanti all'amministrazione provinciale alla competente sezione della Corte dei conti (art. 79, terzo comma, ultimo periodo, del d.P.R. n. 670 del 1972 e art. 6, comma 3-bis, ultimo periodo, del d.P.R. n. 305 del 1988).

4.3.— Risulta infine inconferente il richiamo della Provincia autonoma ricorrente all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, avendo questa Corte già espressamente affermato la compatibilità di funzioni statali di controllo e sanzionatorie con la norma di attuazione statutaria invocata a parametro interposto nel presente giudizio (sentenze n. 159 del 2008 e n. 97 del 2001). Ne consegue che la sopra menzionata norma di attuazione statutaria non determina effetti preclusivi rispetto all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione economico-finanziaria in riferimento ai richiamati parametri costituzionali e comunitari, che risulta comunque distinta dalle funzioni di vigilanza alle quali invece si riferisce, stando al suo tenore letterale, l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992 (su tale distinzione, sentenze n. 161 e n. 63 del 2012, n. 153 e n. 78 del 2011). Del resto questa Corte, anche alla luce della richiamata distinzione tra funzioni di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria spettanti alla Corte dei conti e funzioni di controllo e vigilanza svolte dalle Regioni e dagli enti locali sulla gestione amministrativa, ha espressamente affermato – anche in riferimento agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il legislatore è comunque libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale (*ex plurimis*,

sentenze n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995).

Né vale, al fine di affermare il carattere esclusivo delle funzioni di controllo e di vigilanza sugli obiettivi di finanza pubblica e di sana gestione degli enti locali e delle aziende sanitarie, attribuito all'amministrazione provinciale dai menzionati parametri statutari e dalle relative norme di attuazione, il richiamo della Provincia autonoma ricorrente alle sentenze di questa Corte n. 228 del 1993 e n. 171 del 2005, peraltro riferibili al quadro normativo previgente alle sopravvenute modificazioni della norma statutaria e delle relative norme di attuazione invocate a parametro nel presente giudizio.

Il richiamo a tali precedenti è inconferente. Infatti, con la prima sentenza, è stata annullata la lettera-avviso del Ministro del tesoro che rivendicava poteri di ispezione sull'unità sanitaria locale n. 2 di Merano, i quali si collocavano, sulla base della disciplina dettata dall'art. 29 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato) e dall'articolo 3 della legge 26 luglio 1939, n. 1037 (Ordinamento della Ragioneria generale dello Stato), su un piano sovrapponibile ai poteri di vigilanza attribuiti all'amministrazione provinciale dalle norme statutarie e di relativa attuazione allora vigenti (sentenza n. 182 del 1997). La ricostruita funzione di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria svolta dalla Corte dei conti si configura invece in termini ben diversi, quanto a parametro e finalità perseguite: questi ineriscono alla tutela degli equilibri complessivi della finanza pubblica posti dai menzionati parametri costituzionali e dai richiamati obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Con la seconda sentenza richiamata dalla ricorrente, questa Corte ha invece negato che spetti alla Corte dei conti sottoporre alla certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio l'ipotesi di accordo di settore per il personale con la qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento. In quel giudizio, la pronuncia è stata motivata sulla base della circostanza che l'art. 60, comma 3, della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento), in materia di contrattazione collettiva, configurava un modello di controllo che replicava quello previsto dall'art. 51 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), quando era ancora prevista l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione dell'accordo. Di conseguenza, una volta modificata la norma a cui rinviava la sopra menzionata legge provinciale, non operando quest'ultima un rinvio "mobile" ma un rinvio "fisso", veniva a mancare il presupposto normativo affinché la Corte dei conti potesse esercitare la propria funzione di controllo. Il dispositivo della sentenza richiamata dalla ricorrente risulta quindi strettamente connesso alle sopravvenute modificazioni del quadro normativo allora vigente.

5.— Con un secondo gruppo di censure, argomentate più approfonditamente nella memoria depositata in data 5 febbraio 2012, la Provincia autonoma ricorrente deduce l'illegittimità dell'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti in quanto lesiva delle prerogative provinciali nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» nonché in forza del divieto opponibile all'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti.

Tali censure non sono fondate.

5.1.— Quanto al primo argomento dedotto dalla ricorrente, questa Corte ha già affermato che il sopra ricostruito controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risulta estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006), non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata" (sentenza n. 425 del 2004) e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008). Infatti, le norme sopra menzionate – e, in particolare l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005, a cui si richiama la delibera impugnata nel presente giudizio –

concorrendo «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007), hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

5.2.— Quanto al secondo argomento dedotto, la Provincia autonoma ricorrente muove dal presupposto errato che le funzioni spettanti alla Corte dei conti siano configurabili come controlli di secondo grado. Alla luce del quadro normativo già delineato dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, questa Corte ha invece chiarito che il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado. Intervendendo infatti anche in via preventiva e in corso di esercizio, ed essendo attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006 e n. 64 del 2005), al servizio dello Stato-ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), esso risulta piuttosto collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio dell'attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei richiamati parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995).

Ne consegue l'infondatezza del ricorso, posta la collocazione delle funzioni di controllo rispettivamente spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia autonoma di Bolzano su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012, impugnata dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2013.

Allegato
ordinanza letta all'udienza del 26 febbraio 2013

ORDINANZA

Rilevato che l'ultima notifica regolarmente avvenuta del ricorso per conflitto di attribuzione ha avuto luogo il 23 febbraio 2012 e che, pertanto, ai sensi dell'art. 25, commi 3 e 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il termine per la costituzione in giudizio della parte scadeva il 3 aprile 2012;
che il deposito della memoria di costituzione in giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato è avvenuto in data 27 marzo 2012;
che la deliberazione di resistenza in giudizio del Consiglio dei ministri è intervenuta nella riunione del 3 aprile 2012 ed è stata depositata nella cancelleria di questa Corte il successivo 16 aprile, e, quindi, oltre il sopra richiamato termine di costituzione in giudizio;
che i termini per la costituzione nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, previsti dagli articoli 25, terzo comma, e 41 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dall'art. 25, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, devono essere considerati perentori per costante giurisprudenza di questa Corte (v. le sentenze n. 332 del 2011, n. 149 del 2009 e n. 313 del 2006);
che, inoltre, questa Corte ha affermato l'esigenza della previa deliberazione da parte dell'organo collegiale ai fini della presentazione del ricorso o della costituzione in giudizio (*ex plurimis*, sentenze n. 61 del 2011, n. 51 del 2007, n. 54 del 1990);
che, pertanto, in assenza di una previa deliberazione del Consiglio dei ministri, la costituzione in giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato è inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri.
F.to: Franco GALLO, Presidente

Sentenza del 5 aprile 2013, n. 62

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Agricoltura Potestà regolamentare statale Principio di leale collaborazione Intese, accordi, pareri Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali Norme generali sull'istruzione Edilizia e urbanistica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 29 comma 2 decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 aprile 2012, n. 35	illegittimità costituzionale	art. 117, quarto comma, e 120 Cost.
art. 40, dl n.5/ 2012,	inammissibilità della questione	art. 117, quarto comma, Cost.
artt. 41, 50 co. 1, 53 co. 7, 60 co. 1 e 2, dl n. 5/2012	non fondatezza della questione	art. 117, terzo e quarto comma, e 120, Cost.
Sintesi		
<p>La Regione Veneto ha sollevato, in via principale, questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto, tra le altre, numerose disposizioni del d.l. n. 5/2012, in riferimento agli articoli 117, quarto comma, 118 e 120 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. In primo luogo è impugnato l'art. 29, nella parte in cui prevede che il Comitato interministeriale ivi previsto disponga le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti di riconversione del comparto bieticolo-saccarifero, e nomini, nei casi di particolare necessità, ai sensi dell'art. 20 del d.l. n. 185/2008, un commissario ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale. Secondo la Regione Veneto, la citata disposizione viola gli artt. 117, quarto comma, e 120 Cost., in quanto la produzione saccarifera rientra nella materia agricoltura e spetta alle regioni la conclusione e l'attuazione degli accordi di ristrutturazione nel quadro del programma nazionale. Al riguardo la Corte osserva che dalla formulazione della norma non è agevole ricavare la natura dei compiti affidati al comitato interministeriale, cioè se si tratti di una potestà regolamentare o dell'attribuzione di funzioni amministrative. Ne consegue, secondo la Corte, che la norma viene a porsi in contrasto con l'art. 117 Cost. tanto se la si interpreti come attributiva di un potere regolamentare, quanto amministrativo. Nel primo caso vi sarebbe violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. trattandosi di una materia riservata alla competenza legislativa residuale delle regioni. Nel secondo, invece, si dovrebbe ipotizzare una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato per assicurare il perseguimento di interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento da parte del livello di governo inferiore. In astratto, infatti, è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze qualora "la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata" e "non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità" (sentenza n. 303 del 2003). Tuttavia, la Corte ricorda le precedenti pronunce dove ha chiarito che nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà, debba escludersi che possa essere previsto un potere sostitutivo, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita puramente e</p>		

semplicemente da un atto unilaterale dello Stato (*sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005*). Ciò posto, la norma oggetto di giudizio prevede un intervento sostitutivo dello Stato che si attiva mediante la predisposizione da parte del comitato interministeriale di norme idonee a dare esecutività ai progetti nel quadro delle competenze regionali e in casi di particolare necessità (non specificati) con il diretto intervento di un commissario ad acta. Da qui il giudizio di illegittimità costituzionale della disposizione. Con riferimento all'articolo 40, la questione è ritenuta inammissibile perché formulata in maniera "imprecisa" e "non adeguatamente motivata" così da non consentire, secondo il costante indirizzo della Corte, l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e verifica della fondatezza delle censure sollevate (*ex plurimis sentenze n. 120 del 2008, n. 64 del 2007 e n. 214 del 2006*). In relazione all'articolo 41 la Regione sostiene la lesione della propria competenza in materia di commercio. La norma prevede, infatti, la possibilità di svolgere temporaneamente l'attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di fiere, sagre, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, mediante una mera segnalazione certificata di inizio attività priva di dichiarazioni asseverate ed in assenza dei requisiti previsti dall'articolo 71, comma 6 del d. lgs. n. 59/2010. La Corte, invece, rileva che si tratta di disciplina di semplificazione amministrativa con la quale il legislatore ha voluto dettare regole sul procedimento amministrativo, valide in ogni contesto geografico della Repubblica, le quali, adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongono al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione (*sentenza n. 207 del 2012*). Secondo la Corte, le norme di semplificazione amministrativa afferiscono alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ambito di competenza esclusiva statale, con conseguente legittimità della norma in esame. Pertanto, la disciplina in esame è "diretta ad impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per gli amministrati ed è rivolta a semplificare le procedure in un'ottica di bilanciamento tra l'interesse generale e quello particolare all'esplicazione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande". L'articolo 50, comma 1, è impugnato nella parte in cui prevede l'adozione, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di linee guida finalizzate a consolidare e sviluppare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; la Corte ritiene che la norma sia espressione della competenza esclusiva statale in materia di "norme generali sull'istruzione" in quanto preordinata ad introdurre una disciplina operante sull'intero territorio nazionale ed avente ad oggetto caratteristiche basilari dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico. Una volta ricondotta la norma alla competenza esclusiva statale è legittima la previsione, come momento partecipativo della Regione, del parere della Conferenza unificata in luogo dell'intesa. L'articolo 53, comma 7, relativo ad interventi di "Modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico e riduzione dei consumi e miglioramento dell'efficienza degli usi finali di energia», nella parte in cui prevede "al fine di adeguare la normativa tecnica vigente agli standard europei e alle più moderne concezioni di realizzazione e impiego degli edifici scolastici, perseguendo altresì, ove possibile, soluzioni protese al contenimento dei costi" viene censurato per violazione del principio di leale collaborazione. Secondo la Corte tuttavia la norma – che si colloca nell'ambito di un piano nazionale di edilizia scolastica previsto dallo stesso articolo al comma 1 – è legittima: essa demanda ad un decreto ministeriale l'adozione di norme tecniche quadro contenenti gli indici massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, anche riferite alle tecnologie in materia di efficienza e risparmio energetico, indispensabili a garantire indirizzi progettuali adeguati ed omogenei su tutto il territorio nazionale. Nella disciplina si intersecano più materie (governo del territorio, energia, protezione civile) tutte di competenza concorrente: in tali materie "quando vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio". Rileva inoltre la Corte che nel caso di specie, ai fini

dell'approvazione del piano di edilizia scolastica da parte del Comitato interministeriale, è prevista l'intesa con la Conferenza Stato- Regioni ed in quella sede gli interessi regionali trovano comunque adeguata tutela, mentre per la predisposizione di norme tecniche è sufficiente il parere della Conferenza. L'articolo 60, comma 1 è dichiarato legittimo: la norma riguarda la "carta acquisti" istituita dal d.l. n. 112/2008 con riferimento alla quale la Corte già in una precedente pronuncia ha affermato che essa si configura come un istituto posto a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana e - per quanto incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale - consente l'intervento dello Stato quando ricorrano caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza come quelli conseguenti alla crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito l'Italia, addirittura aggravatisi dopo la precedente pronuncia. Da qui il potere riconosciuto allo Stato di assicurare, ex art. 117, secondo comma, lett. m) Cost., le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, in particolare alimentare. La finalità di garantire il nucleo irriducibile di questi diritti fondamentali "*legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli*" (sentenza n. 10 del 2010). L'art. 60, comma 2 del pari è legittimo: la norma è qualificata come afferente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - ambito di competenza i cui confini sono ampliati proprio in relazione alla situazione eccezionale di crisi economico-sociale - con conseguente spettanza al legislatore statale anche del potere regolamentare e di disciplina di dettaglio. La Corte ritiene comunque necessario ribadire, a parziale temperamento di quanto affermato - che una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza - non si potrà prescindere dagli strumenti di coinvolgimento delle Regioni, avendo così cura di garantire la piena attuazione del principio di leale collaborazione.

SENTENZA N. 62

ANNO 2013

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	"
- Giancarlo CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 29, 40, 41, 50, comma 1, 53, comma 7, e 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 5 giugno 2012, depositato in cancelleria l'11 giugno 2012 ed iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
uditi nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;
uditi gli avvocati Bruno Barel e Daniela Palumbo per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha sollevato, in via principale, questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto, tra gli altri, gli articoli 29, 40, 41, 50, comma 1, 53, comma 7, e 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, in riferimento agli articoli 117, quarto comma, 118 e 120 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

1.1.– Restano riservate ad altre decisioni le questioni sollevate col medesimo ricorso dalla Regione Veneto e riguardanti altre disposizioni.

1.2.– L'art. 29 è impugnato nella parte in cui prevede, con riferimento ai progetti di riconversione del comparto bieticolo-saccarifero, che «Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Comitato interministeriale di cui al comma 1 dispone le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti, nomina, nei casi di particolare necessità, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, un commissario ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale». Secondo la Regione Veneto, la citata disposizione viola gli artt. 117, quarto comma, e 120 Cost., in quanto la produzione saccarifera rientra nella materia agricoltura e spetta alle regioni la conclusione e l'attuazione degli accordi di ristrutturazione nel quadro del programma nazionale.

1.3.– La questione è fondata.

Al fine di fronteggiare la grave crisi del settore bieticolo-saccarifero è stato approvato dapprima il regolamento CE n. 320/2006 del Consiglio, del 20 febbraio 2006 (relativo a un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità europea, che modifica il regolamento CE n. 1290/2005 relativo al funzionamento della politica agricola comune) e, successivamente, il decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2 (Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81. Con tali disposizioni si è intesa regolare la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità prevedendo misure di sostegno al settore e di riconversione delle attività relative alla coltivazione e alla produzione.

In particolare, il d.l. n. 2 del 2006 ha istituito un Comitato interministeriale composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro delle politiche agricole e forestali, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle attività produttive, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministro per le politiche comunitarie e dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio nonché da tre Presidenti di regione designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano con il compito di: a) approvare il piano per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticolo-saccarifera; b) coordinare le misure comunitarie e nazionali previste per la riconversione industriale del settore e

per le connesse problematiche sociali; c) formulare direttive per l'approvazione dei progetti di riconversione.

Le imprese saccarifere, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del citato decreto-legge, dovevano presentare al Ministero delle politiche agricole e forestali un progetto di riconversione per ciascuno degli impianti industriali, ove era prevista la cessazione della produzione di zucchero. I progetti di riconversione, finalizzati anche alla salvaguardia dell'occupazione nel territorio oggetto dell'intervento, dovevano essere approvati dal Ministero delle politiche agricole e forestali.

Il comma 1 dell'art. 29 del d.l. n. 5 del 2012 prevede che i progetti di riconversione già approvati dal comitato interministeriale di cui sopra «rivestono carattere di interesse nazionale anche ai fini della definizione e del perfezionamento dei processi autorizzativi e dell'effettiva entrata in esercizio».

Il comma 2, oggetto di impugnazione, prevede, come già detto, che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, il Comitato interministeriale di cui al comma 1 «dispone le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti, nomina, nei casi di particolare necessità, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, un commissario ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale».

Dalla lettura della norma non è agevole ricavare la natura dei compiti affidati al comitato interministeriale in base alla locuzione «dispone norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei suddetti progetti», cioè se si tratti di una potestà regolamentare o dell'attribuzione di funzioni amministrative.

L'art. 29 in esame deve essere ascritto alla materia agricoltura riservata alla competenza legislativa residuale delle Regioni: ne consegue che la norma viene a porsi in contrasto con l'art. 117 Cost. tanto se la si interpreti come attributiva di un potere regolamentare, quanto amministrativo.

Nel primo caso sarebbe pacificamente violato l'art. 117, sesto comma, Cost. trattandosi di una materia riservata alla competenza legislativa residuale delle regioni.

Nel secondo, invece, si dovrebbe ipotizzare una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato per assicurare il perseguimento di interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento da parte del livello di governo inferiore.

In astratto, infatti, è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze qualora «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» (sentenza n. 303 del 2003).

Tuttavia nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà, questa Corte ha escluso che possa essere previsto un potere sostitutivo, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato (sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005).

L'art. 29, invece, prevede un potere di intervento sostitutivo dello Stato che si attiva mediante la predisposizione da parte del comitato interministeriale di norme idonee a dare esecutività ai progetti nel quadro delle competenze regionali e in casi di particolare necessità (non specificati) con il diretto intervento di un commissario ad acta.

Inoltre la norma introduce una forma di potere sostitutivo (per dare attuazione al diritto comunitario) che non risponde ai requisiti richiesti dall'art. 120 Cost. e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

2.- La seconda questione sollevata dalla Regione Veneto riguarda l'art. 40 del medesimo d.l. n. 5 del 2012, che sopprime il vincolo in materia di chiusura domenicale e festiva per le imprese di panificazione di natura produttiva. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost. in

quanto la materia degli orari degli esercizi commerciali e delle giornate di apertura e di chiusura rientrerebbe nella competenza regionale residuale in materia di commercio.

2.1.– La questione è inammissibile.

L'art. 40 impugnato si limita ad abrogare il riferimento contenuto nell'art. 11, comma 13, della legge 3 agosto 1999, n. 265 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142), mediante il quale era stata estesa l'applicabilità degli artt. 11, comma 4, 12 e 13 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), anche all'attività di panificazione autorizzata ai sensi della legge 31 luglio 1956, n. 1002 (Nuove norme sulla pianificazione).

La Regione, pertanto, avrebbe dovuto motivare in relazione alla specifica categoria delle imprese di panificazione le quali non rientravano, se non a seguito del rinvio che viene abrogato, nel campo di applicazione della normativa di «liberalizzazione» del settore del commercio, mentre nel ricorso si fa riferimento esclusivamente alla norma di liberalizzazione statale di cui all'art. 3 del decreto-legge 4 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, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, come modificato dall'art. 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.

Una simile lacuna comporta l'inammissibilità della questione, dovendosi richiamare, in proposito, la giurisprudenza di questa Corte, la quale richiede che la questione di legittimità costituzionale sia definita nei suoi precisi termini e adeguatamente motivata, al fine di rendere possibile l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e la verifica della fondatezza dei dubbi di costituzionalità sollevati e della sussistenza in concreto dell'interesse a ricorrere (ex plurimis sentenze n. 120 del 2008, n. 64 del 2007 e n. 214 del 2006).

3.– La medesima violazione della competenza legislativa regionale in materia di commercio è invocata dalla ricorrente avverso l'art. 41 del d.l. n. 5 del 2012, nella parte in cui prevede che «L'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, è avviata previa segnalazione certificata di inizio attività priva di dichiarazioni asseverate ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e non è soggetta al possesso dei requisiti previsti dall'art. 71, comma 6, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59».

La Regione ha impugnato l'art. 41 nella versione del d.l. n. 5 del 2012 che escludeva il possesso di tutti i requisiti soggettivi previsti dall'art. 71 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), e non solo di quelli professionali previsti dal comma 6 cui fa esclusivo riferimento la norma nella versione contenuta nella legge di conversione.

In primo luogo, va rilevato che il ricorso è ammissibile, 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)».

Inoltre, deve ritenersi sussistente e attuale l'interesse della Regione Veneto al ricorso, dato che la modifica intervenuta in sede di conversione non incide in alcun modo, e tantomeno in senso satisfattivo, sulla doglianza relativa alla lesione della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del commercio.

3.1.– La questione non è fondata.

Le norme di semplificazione amministrativa sono state ricondotte da questa Corte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali, in quanto «anche l'attività amministrativa, [...] può assurgere alla qualifica di "prestazione" (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un "livello essenziale" a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati» (sentenze n. 207 e n. 203 del 2012).

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, come già precisato più volte da questa Corte, non è una «materia» in senso stretto, quanto una competenza del legislatore statale «idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002). Alla stregua di tali principi, deve riconoscersi che anche con la disciplina di semplificazione in esame il legislatore statale ha voluto dettare regole del procedimento amministrativo, valide in ogni contesto geografico della Repubblica, le quali, adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongono al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 207 del 2012).

La disciplina in esame, infatti, è diretta ad impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per i soggetti amministrati ed è volta a semplificare le procedure in un'ottica di bilanciamento tra l'interesse generale e l'interesse particolare all'esplicazione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande.

La normativa censurata prevede che gli interessati, in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale, possano svolgere temporaneamente l'attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, mediante una mera segnalazione di inizio attività priva di dichiarazioni asseverate ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e anche in assenza del possesso dei requisiti previsti dall'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010.

Si tratta di un atto che si colloca all'inizio della fase procedimentale, la quale è strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima (sentenza n. 203 del 2012).

4.– La Regione Veneto ha impugnato anche l'art. 50, comma 1, del d.l. n. 5 del 2012, nella parte in cui rimette ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'adozione di linee guida orientate al perseguimento degli obiettivi specificati dalla norma medesima alle lettere da a) ad e), sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. Il conseguimento dell'intesa con la Conferenza unificata, come sarà successivamente specificato, è previsto solo con riferimento alla lettera c).

Secondo la ricorrente, la previsione di un mero parere in luogo della necessaria intesa ai fini dell'emanazione del decreto viola l'art. 117, quarto comma, Cost., valutato in relazione al disposto del terzo comma, in quanto si pone in contrasto con le prerogative regionali legislative esistenti in materia di dimensionamento scolastico e di servizi sociali, considerato che il mero parere non costituisce un adeguato modello di concertazione in tale ambito.

4.1.– La questione non è fondata.

L'art. 50 impugnato prevede che «Allo scopo di consolidare e sviluppare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, potenziandone l'autonomia gestionale secondo criteri di flessibilità e valorizzando la responsabilità e la professionalità del personale della scuola, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con 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 adottate, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nel rispetto dei principi e degli obiettivi di cui all'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, linee guida per conseguire le seguenti finalità: a) potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, anche attraverso l'eventuale ridefinizione, nel rispetto della vigente normativa contabile, degli aspetti connessi ai trasferimenti delle risorse alle medesime, previo avvio di apposito progetto sperimentale; b) definizione, per ciascuna istituzione scolastica, di un organico dell'autonomia, funzionale all'ordinaria attività didattica, educativa, amministrativa, tecnica e ausiliaria, alle esigenze di sviluppo delle eccellenze, di recupero, di integrazione e sostegno agli alunni con bisogni educativi speciali e di programmazione dei fabbisogni di personale scolastico, anche ai fini di una estensione del tempo scuola; c) costituzione, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di reti territoriali tra istituzioni scolastiche, al fine di conseguire la gestione ottimale delle risorse umane, strumentali e finanziarie; d) definizione di un organico di rete per le finalità di cui alla lettera c) nonché per l'integrazione degli alunni con bisogni educativi speciali, la formazione permanente, la prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo e dei fenomeni di bullismo, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica; e) costituzione degli organici di cui alle lettere b) e d), nei limiti previsti dall'articolo 64 del citato decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, sulla base dei posti corrispondenti a fabbisogni con carattere di stabilità per almeno un triennio sulla singola scuola, sulle reti di scuole e sugli ambiti provinciali, anche per i posti di sostegno, fatte salve le esigenze che ne determinano la rimodulazione annuale». La giurisprudenza di questa Corte ha chiarito la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione – riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. – e i principi fondamentali della materia istruzione, che l'art. 117, terzo comma, Cost. riserva alla legislazione dello Stato in materia di competenza legislativa concorrente. Si è detto, a questo proposito, che rientrano tra le norme generali sull'istruzione «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali». Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la presenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale» (sentenze n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e n. 200 del 2009).

Il censurato art. 50, comma 1, contiene disposizioni che devono essere senz'altro qualificate come «norme generali sull'istruzione», dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale avente ad oggetto «caratteristiche basilari» dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

D'altra parte, l'ascrivibilità alla materia «norme generali sull'istruzione» della norma in esame è condivisa anche dalla Regione ricorrente, la quale, tuttavia, ritiene che per l'intreccio con materie di sua competenza, quali il dimensionamento e i servizi sociali, sia necessario al fine di emanare il decreto un procedimento con partecipazione rafforzata mediante il meccanismo dell'intesa.

Una volta ricondotta la norma impugnata, anche sulla base del criterio di prevalenza, alla competenza esclusiva dello Stato nella materia «norme generali sull'istruzione», deve ritenersi

ingiustificata – per ciò che riguarda le linee guida relative alle lettere a), b), d), e) – la richiesta della Regione di essere coinvolta con il meccanismo dell'intesa dovendosi ritenere sufficiente, come momento partecipativo, il parere della conferenza unificata.

Deve anche sottolinearsi, come si è già anticipato, che la lettera c) del comma 1 dell'art. 50 del d.l. n. 5 del 2012 prevede, ai fini delle linee guida relative alla costituzione della rete territoriale tra istituzioni scolastiche, l'intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), e successive modificazioni. Pertanto la norma impugnata già prevede il meccanismo dell'intesa allorché sussistano esigenze di partecipazione rafforzata delle Regioni, in quanto coinvolgenti anche il dimensionamento dell'offerta formativa, esigenze che non si rinvergono, invece, per la definizione dell'organico delle autonomie, per la definizione dell'organico di rete e per la costituzione dei rispettivi organici.

5.– La Regione censura l'art. 53, comma 7, del d.l. n. 5 del 2012, recante «Modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico e riduzione dei consumi e miglioramento dell'efficienza degli usi finali di energia», nella parte in cui prevede «al fine di adeguare la normativa tecnica vigente agli standard europei e alle più moderne concezioni di realizzazione e impiego degli edifici scolastici, perseguendo altresì, ove possibile, soluzioni protese al contenimento dei costi» l'adozione di un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, finalizzato a determinare «le norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, anche riferite alle tecnologie in materia di efficienza e risparmio energetico e produzione da fonti energetiche rinnovabili, nonché didattica, indispensabili a garantire indirizzi progettuali adeguati ed omogenei sul territorio nazionale».

Secondo la ricorrente, la disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. perché, nonostante si verta in materie attribuite alla competenza concorrente, come, sicuramente, «il governo del territorio», ai fini dell'emanazione del decreto non è prevista l'intesa con le Regioni, ma solo il parere della Conferenza unificata.

5.1.– La questione non è fondata.

La norma si colloca nell'ambito di un piano nazionale di edilizia scolastica previsto dal comma 1 dell'art. 53 citato. Tale piano, che deve essere adottato dal CIPE, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, ha ad oggetto la realizzazione di interventi di ammodernamento e recupero del patrimonio scolastico esistente, anche ai fini della messa in sicurezza degli edifici, e di costruzione e completamento di nuovi edifici scolastici, da realizzare, in un'ottica di razionalizzazione e contenimento delle spese correnti di funzionamento, nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti.

Il comma 7 dell'art. 53 demanda ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto n. 281 del 1997, l'adozione delle norme tecniche-quadro contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, anche riferite alle tecnologie in materia di efficienza e risparmio energetico e produzione da fonti energetiche rinnovabili, nonché didattica, indispensabili a garantire indirizzi progettuali adeguati ed omogenei sul territorio nazionale.

Nella disciplina in esame si intersecano più materie, quali il «governo del territorio», «l'energia» e la «protezione civile», tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Questa Corte ha affermato che, nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005). In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia (sentenze n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006).

Deve, inoltre, sottolinearsi che l'art. 53, comma 1, prevede, ai fini dell'approvazione del piano di edilizia scolastica da parte del CIPE, il massimo coinvolgimento delle Regioni mediante il meccanismo dell'intesa. Gli interessi regionali, dunque, trovano adeguata tutela nella predisposizione del piano, mentre per l'individuazione delle «norme tecniche quadro», per i motivi sopra esposti, è sufficiente il parere della conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

6.– Infine, è impugnato l'art. 60, comma 1 e 2, del d.l. n. 5 del 2012, nella parte in cui, al comma 1, avvia la sperimentazione della «carta acquisti» istituita dall'art. 81, comma 32, 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, nei comuni con più di 250.000 abitanti e, al comma 2, prevede l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle modalità esecutive della sperimentazione.

L'art. 60 del d.l. n. 5 del 2012, come si è detto, avvia una sperimentazione della carta acquisti istituita dall'art. 81, comma 32, del d.l. n. 112 del 2008 nei comuni con più di 250.000 abitanti, al fine di favorirne la diffusione tra le fasce di popolazione in condizione di maggiore bisogno, anche al fine di valutarne la possibile generalizzazione come strumento di contrasto alla povertà assoluta.

Tale sperimentazione viene attuata mediante un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale sono stabiliti:

- a) i nuovi criteri di identificazione dei beneficiari per il tramite dei Comuni, con riferimento ai cittadini italiani e di altri Stati dell'Unione europea ovvero ai cittadini di Stati esteri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;
- b) l'ammontare della disponibilità sulle singole carte acquisto, in funzione del nucleo familiare;
- c) le modalità con cui i comuni adottano la carta acquisti, anche attraverso l'integrazione o evoluzione del Sistema di gestione delle agevolazioni sulle tariffe energetiche (SGATE), come strumento all'interno del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali);
- d) le caratteristiche del progetto personalizzato di presa in carico, volto al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale, anche attraverso il condizionamento del godimento del beneficio alla partecipazione al progetto;
- e) la decorrenza della sperimentazione, la cui durata non può superare i dodici mesi;
- f) i flussi informativi da parte dei Comuni sul cui territorio è attivata la sperimentazione, anche con riferimento ai soggetti individuati come gruppo di controllo ai fini della valutazione della sperimentazione stessa.

Per le risorse necessarie alla sperimentazione si provvede, nel limite massimo di 50 milioni di euro, attingendo al Fondo di cui all'art. 81, comma 29, del d.l. n. 112 del 2008, che viene corrispondentemente ridotto.

Secondo la ricorrente, il comma 1 si porrebbe in contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., che riserva alla competenza legislativa residuale della Regione la materia dei servizi sociali e di assistenza, e con l'art. 119 Cost., che vieta allo Stato di prevedere finanziamenti a destinazione vincolata in ambiti di competenza regionale residuale o concorrente, mentre il comma 2 violerebbe il principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede il necessario coinvolgimento delle regioni nell'emanazione del citato decreto.

6.1.– La questione relativa al comma 1 dell'art. 60 del d.l. n. 5 del 2012 non è fondata.

Occorre premettere che la carta acquisti è stata istituita dall'art. 81, comma 32, del d.l. n. 112 del 2008, richiamato espressamente dalla norma impugnata e oggetto di una recente pronuncia di questa Corte (sentenza n. 10 del 2010).

In tale occasione si è ritenuto che: «una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugunate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i “diritti sociali” di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli».

L'intervento dello Stato, dunque, è stato ritenuto ammissibile quando, oltre a rispondere ai principi di eguaglianza e solidarietà, presenti caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza come quelli conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito il nostro Paese.

La situazione di oggettiva gravità che ha determinato l'adozione dello strumento della carta acquisti e le finalità perseguite, ricollegabili direttamente ai principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3 Cost., sono valse a differenziare tale intervento dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materie di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni l'istituzione di una determinata misura, pretendendo poi anche di fissare la relativa disciplina.

Si è dunque ricondotta la disciplina allora sottoposta al vaglio di questa Corte alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

La norma in questa sede impugnata presenta gli stessi aspetti di quella oggetto del precedente citato, sia in relazione alle finalità di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, sia in relazione alla situazione di estrema gravità in ordine alla crisi economica che ha investito il nostro paese i cui effetti, purtroppo, si sono ulteriormente aggravati rispetto a quelli già riconosciuti dalla sentenza n. 10 del 2010 per gli anni 2008 e 2009.

In tale contesto deve riconoscersi il potere per il legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. di assicurare le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, in particolare, alimentare. La finalità di garantire il nucleo irriducibile di questi diritti fondamentali «legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli» (sentenza n. 10 del 2010).

Un tale intervento da parte dello Stato deve, in altri termini, ritenersi ammissibile nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo (sentenze n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007, in riferimento al caso della determinazione dei livelli minimali di fabbisogno abitativo, a tutela di categorie particolarmente svantaggiate e sentenza n. 10 del 2010).

6.2.– La questione relativa al comma 2 dell'art. 60 del d.l. sopra citato non è fondata.

La qualificazione della norma in esame come esercizio della competenza dello Stato nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che

devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) – in quanto la situazione eccezionale di crisi economico-sociale ha ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare la suddetta competenza legislativa esclusiva – rende inconferente il richiamo della ricorrente al principio di leale collaborazione e comporta che spetta al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio.

Tuttavia è necessario ribadire in questa sede che «una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione» (sentenza n. 10 del 2010).

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 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 29, comma 2, del suddetto decreto-legge n. 5 del 2012;
- 2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 del decreto-legge n. 5 del 2012, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 41, 50, comma 1, 53, comma 7, 60, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 5 del 2012 promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2013.

Sentenza del 5 aprile 2013, n. 63		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Principio di leale collaborazione Autonomia finanziaria Coordinamento della finanza pubblica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 66, comma 9, secondo periodo, 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.	illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito pubblico, o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti delle operazioni di dismissione di cui ai commi precedenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.	artt. 117 terzo comma e 119 Cost.
art. 66, comma 9, secondo periodo, d.l. 1/2012.	non fondatezza della questione	artt. 42, 117 terzo comma, 118 e 119 sesto comma Cost.; principio di leale collaborazione; artt. 1 comma 1, 2 comma 2, lett. a) e 19 della legge 5 maggio 2009, n.42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione); art. 2, comma 4, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n.42).
Sintesi		
<p>Ai sensi dell'articolo 66 del decreto-legge 1/2012 le regioni, le province e i comuni "possono" vendere o cedere in locazione i beni di loro proprietà agricoli e a vocazione agricola, destinando le risorse così ricavate "alla riduzione del proprio debito, e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato". La Regione Veneto, parte ricorrente, contesta tale destinazione obbligata delle risorse prevista dal comma 9 del citato articolo 66.</p> <p>La Corte, entrando nel merito della questione, distingue due differenti profili: da un lato l'utilizzo delle risorse per la riduzione dei debiti dell'ente; dall'altro, la devoluzione al Fondo per l'ammortamento dei titoli dello Stato.</p> <p>Relativamente al primo profilo la parte ricorrente lamenta "una lesione della proprietà" in violazione dei precetti costituzionali di cui agli articoli 42 e 119, sesto comma, della Cost., richiamando, anche solo genericamente, quali norme interposte, l'articolo 19 della l. 42/2009 sul</p>		

federalismo fiscale e l'articolo 2, comma 4 del d.lgs. 85/2010 sul patrimonio degli enti territoriali. La Corte dichiara infondata tale prima questione di legittimità. Infatti la disposizione impugnata è frutto di una scelta di politica economica nazionale in quanto persegue obiettivi di interesse generale al risanamento della finanza pubblica con il necessario concorso delle autonomie: la norma esprime un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che, come tale, "può legittimamente comportare una limitazione dell'autonomia amministrativa della regione". Quindi non vengono lese le prerogative delle regioni di cui all'articolo 118 della Cost., anche perché la decisione di procedere alla dismissione dei beni non viene imposta dallo Stato, ma viene adottata dall'ente in base ad un'autonoma valutazione. Non sussiste neanche la lamentata lesione del principio di leale collaborazione poiché, come precisa la Corte, "*l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione*".

La Corte dichiara, invece, fondata la questione di legittimità della norma relativamente al secondo profilo riguardante la devoluzione delle risorse derivanti dalla dismissione, in assenza di debito o per la parte eccedente, al fondo per l'ammortamento dei titoli di stato. La Corte, infatti, ritiene che, mancando l'esigenza di risanamento del debito dell'ente, si concretizza un'effettiva ingerenza nell'autonomia della regione: "*un'indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti all'ente*", così sottratte alla potestà del soggetto titolare di destinarle all'assolvimento dei propri compiti istituzionali, e quindi una violazione degli articoli 117, terzo comma e 119 della Cost..

SENTENZA N. 63
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 9, secondo periodo, 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, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 23 maggio 2012, depositato in cancelleria il 29 maggio 2012 ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;
uditi gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo 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.— La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni 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, tra cui l'articolo 66, comma 9 (rectius: 66, comma 9, secondo periodo), in riferimento agli articoli 42, 117, terzo comma, 118 e 119, sesto comma, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, in relazione agli articoli 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), e 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alla predetta disposizione viene qui separata da quella relativa alle altre questioni proposte con il medesimo ricorso, che viene riservata a separate pronunzie.

2.— Nel quadro delle misure urgenti per la concorrenza e lo sviluppo introdotte dal citato decreto-legge n. 1 del 2012, si inserisce, sub articolo 66, la «dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola».

La correlativa disciplina – dettata, in primo luogo, per i terreni di proprietà dello Stato – è estesa ai beni di proprietà delle Regioni, Province e Comuni, con la previsione che detti enti «possono» alienarli, conferendo, all'uopo, mandato all'Agenzia del demanio, la quale «provvede al versamento agli enti territoriali già proprietari dei proventi derivanti dalla vendita al netto dei costi sostenuti e documentati» (art. 66, comma 7).

In tale contesto si inserisce la disposizione di cui al successivo comma 9 del richiamato art. 66 del decreto-legge n. 1 del 2012, sulla utilizzazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione: disposizione, ora appunto, impugnata dalla Regione Veneto, nella parte in cui stabilisce che «gli enti territoriali destinano le predette risorse alla riduzione del proprio debito e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato».

Siffatta destinazione obbligata delle risorse – che, secondo la ricorrente, dovrebbero invece rimanere nella libera disponibilità degli enti proprietari dei beni dismessi – contrasterebbe, infatti, a suo avviso:

– con l'art. 117, terzo comma, e l'art. 119 Cost., in relazione agli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, lettera a), della legge n. 42 del 2009, per avere lo Stato, in una materia di competenza legislativa concorrente quale quella del coordinamento della finanza pubblica, adottato previsioni specifiche e autoapplicative incidenti sull'autonomia di spesa delle Regioni, anziché limitarsi a porre principi fondamentali, cioè criteri ed obiettivi che lascino alle stesse un sufficiente spazio di manovra nella individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi;

– con gli articoli 119, sesto comma, e 42 Cost., in relazione all'art. 19 della predetta legge n. 42 del 2009, per la lesione della proprietà pubblica derivante dalla utilizzazione dei proventi della dismissione dei beni di cui si tratta secondo le indicazioni dello Stato;

– ancora con l'art. 119, sesto comma, Cost., in relazione all'art. 19 della legge n. 42 del 2009 e all'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 85 del 2010, per avere, con l'imporre l'utilizzazione dei proventi della dismissione per alimentare il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, sottratto alle

collettività territoriali presso le quali si trovano i beni dismessi le risorse ottenute proprio valorizzando questi ultimi;

– l'art. 118 Cost., per la compromissione della potestà di esercizio autonomo delle funzioni amministrative delle Regioni determinata dalla lesione della autonomia normativa e finanziaria delle stesse;

– il principio di leale collaborazione per essere stata emessa la disposizione censurata in assenza di un confronto con le Regioni pur in un ambito di competenza concorrente in cui sono in giuoco la valorizzazione dei beni propri degli enti territoriali e la destinazione delle risorse da questi derivanti.

3.— Ai fini dello scrutinio di costituzionalità, la disposizione impugnata può scindersi in due profili che, rispettivamente, concernono:

la destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissioni dei beni dell'ente territoriale all'obiettivo di riduzione dei debiti dell'ente medesimo;

la destinazione di quelle risorse al Fondo per l'ammortamento dei titoli dello Stato «in assenza del debito [dell'ente territoriale] o per la parte eventualmente eccedente».

Alla questione sub b) – prospettata in termini di paventata «lesione della proprietà» (secondo la ricorrente, per effetto della disposizione censurata, «è come se i beni dismessi non fossero mai appartenuti alla Regione») è riferita propriamente la denuncia di contrasto della disposizione impugnata con i precetti di cui agli articoli 42 e 119, sesto comma della Costituzione, ed alle (per altro solo genericamente) richiamate norme interposte (art. 19 della legge n. 42 del 2009 sul cosiddetto federalismo fiscale e articolo 2, comma 4, del decreto legislativo n. 85 del 2010, sul patrimonio degli enti territoriali).

Ad entrambi i profili precettivi della disposizione censurata si rivolge poi la denuncia di violazione degli altri parametri evocati.

4.— La prima questione che in ordine logico viene in esame – quella, come detto, attinente alla destinazione obbligata delle risorse derivanti dalla dismissione all'obiettivo di riduzione del debito del medesimo ente territoriale proprietario del bene dismesso – non è fondata.

La correlazione funzionale – che l'art. 66, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012 impone tra operazione di dismissione dei terreni demaniali, sia dello Stato che delle Regioni ed altri enti territoriali, e riduzione del debito rispettivo – risponde, infatti, proprio per tale complessiva estensione, ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, e si pone, quindi, come espressione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica.

Si tratta, pertanto, di una disposizione che, per la sua finalità e per la proporzionalità al fine che intende perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica. E che, come tale, non è invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi – come fa la Regione – la logica della norma di dettaglio. Invero, una volta assunto l'obiettivo di carattere generale della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione appare mezzo necessario al suo raggiungimento.

E ciò tanto più se si considera che il comma 7 dell'art. 66, come fa manifesto il «può» in esso contenuto, lascia alle Regioni la facoltà di scegliere se procedere o meno alla riduzione del debito tramite le dismissioni dei beni di cui trattasi.

Tanto, dunque, esclude il contrasto con i precetti di cui agli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost., ed alle invocate norme interposte.

A sua volta, il vulnus – che la ricorrente sostiene arrecato dalla disposizione stessa agli articoli 42, 119, sesto comma, e 118 Cost., per l'asserita interferenza nei suoi poteri di disposizione ed esercizio di funzioni amministrative, relativi a propri beni – risulta insussistente, tenuto conto, da un lato, che la dismissione dei beni costituisce un atto che è adottato dagli enti territoriali in piena autonomia

(comma 7 dell'art. 66 del decreto-legge n. 1 del 2012) e, dall'altro, che la previsione della destinazione delle risorse derivanti dalle dismissioni alla riduzione del debito dell'ente – esprimendo, come visto, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica – può legittimamente comportare una limitazione dell'autonomia amministrativa della Regione.

Infine, quanto alla denunciata lesione del principio di leale collaborazione, la censura è del pari non fondata, atteso che l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione (ex plurimis, sentenze n. 100 del 2010, n. 284 e n. 225 del 2009).

5.— È invece fondata la questione relativa alla disposizione in esame nella parte in cui essa prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Per questa parte, la norma impugnata si risolve, infatti, in una disciplina che, non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione.

Il vulnus al principio dell'autonomia finanziaria delle Regioni si configura per la ragione che la disposizione determina una indebita appropriazione, da parte dello Stato, di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà, e, con ciò, sottrae ad essi il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere (tra le altre, sentenze n. 311 del 2012 e n. 237 del 2009), con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost., assorbiti gli ulteriori profili di dedotta illegittimità costituzionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 9, secondo periodo, 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, nella parte in cui prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito pubblico, o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti delle operazioni di dismissione di cui ai commi precedenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato;

2) dichiara non fondata la ulteriore questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo 66, comma 9, secondo periodo, del decreto-legge n. 1 del 2012, sollevata, in riferimento agli articoli 42, 117, terzo comma, 118 e 119, sesto comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, nonché in relazione agli articoli 1, comma 1, 2 comma 2, lettera a), e 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2013.

Sentenza del 12 aprile 2013, n. 64

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Veneto	
Materie	Governo del territorio Protezione civile	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni)	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.

Sintesi

La disposizione impugnata introduce nuovi articoli in una legge regionale del 2003, nell'ambito degli interventi edilizi nelle zone classificate sismiche, disponendo l'esclusione della necessità del preventivo rilascio delle autorizzazioni dell'ufficio tecnico regionale per i progetti e le opere di modesta complessità strutturale, individuati dalla Giunta regionale in base ad una procedura nella quale è prevista l'obbligatoria assunzione di un semplice parere da parte della Commissione sismica regionale. Secondo il ricorrente, ne deriverebbe la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in tema di governo del territorio e di protezione civile. Nello specifico sarebbe violato l'art. 94 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), il quale prevede, in relazione alle zone sismiche, che non si può cominciare alcun lavoro senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione. Per la Corte costituzionale, nel merito, la questione è fondata. Il comma 1 della disposizione censurata aggiunge nel testo dell'art. 66 della legge Regionale Veneto n. 27 del 2003, che regola le "procedure per la realizzazione degli interventi" nelle zone sismiche, i commi 6-bis e 6-ter; il comma 6-bis richiama, per le opere di consolidamento degli abitati, l'art. 61 del d.p.r. n. 380 del 2001, mentre il comma 6-ter esclude le autorizzazioni dei commi 6 e 6-bis per i progetti e le opere di modesta complessità strutturale. Il comma 2 della disposizione stabilisce l'applicabilità immediata delle disposizioni del comma 1 anche ai procedimenti in corso alla data di pubblicazione del provvedimento della Giunta regionale ivi previsto. La Corte nella sentenza fa una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento in materia di costruzioni nelle zone sismiche. In particolare, spiega la Corte, l'articolo 2 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche), regolava già gli interventi di consolidamento, stabilendo l'obbligatoria preventiva autorizzazione dell'ufficio tecnico della Regione per tutte le attività che non fossero di manutenzione ordinaria o di rifinitura. Il successivo articolo 17 della medesima legge prevedeva che nelle zone sismiche, *"chiunque intende procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto al sindaco ed all'ufficio tecnico della regione o all'ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti"*, allegando il relativo progetto firmato da ingegnere, architetto o geometra iscritto all'albo (art. 17, primo e secondo comma); mentre l'articolo 18 stabiliva che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, *"non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta dell'ufficio tecnico della regione o dell'ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti"*. L'art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche), richiamato dall'art. 66, comma 6, della legge Regionale Veneto n. 27 del 2003, consentiva alle Regioni di definire, con proprie leggi, uno snellimento delle

procedure, con l'introduzione di controlli successivi e con possibilità di escludere l'autorizzazione preventiva di cui all'art. 18 della legge n. 64 del 1974 per l'inizio dei lavori. L'intera materia è stata oggetto di una più recente completa regolazione, che si è tradotta nelle vigenti disposizioni di cui al d.p.r. n. 380 del 2001. L'art. 61 di tale provvedimento si occupa delle opere di consolidamento degli abitati, disponendo che nei territori interessati da simili interventi *“nessuna opera e nessun lavoro, salvo quelli di manutenzione ordinaria o di rifinitura, possono essere eseguiti senza la preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione”*; l'art. 94 dello stesso d.p.r. stabilisce che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, *“non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione”*. Come si vede, quindi, il principio presente nell'art. 18 della legge n. 64 del 1974 è transitato, senza significative innovazioni, nel testo del citato art. 94, attualmente vigente, il quale ha fatto venire meno, anche in mancanza di formale abrogazione, le possibilità di deroga di cui all'art. 20 della legge n. 741 del 1981. Il principio dell'autorizzazione preventiva scritta, ai sensi dell'art. 94 del d.p.r. n. 380 del 2001, trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale, come già stabilito dalla Corte nella sentenza n. 182/2006, *“è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali”*. Più recentemente la giurisprudenza costituzionale ha ribadito che gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione (*sentenza n. 201 del 2012*). La Corte rileva pertanto una lesione del principio fondamentale della preventiva autorizzazione scritta per l'inizio dei lavori, previsto all'articolo 94 del d.p.r. n. 380 del 2001.

SENTENZA N. 64

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 aprile-4 maggio 2012, depositato in cancelleria il 3 maggio 2012 ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;
udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;
uditi l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni).

Per effetto della richiamata disposizione – la quale ha inserito, dopo il comma 6 dell'articolo 66 della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27, i commi 6-bis e 6-ter – nell'ambito degli interventi edilizi nelle zone classificate sismiche è esclusa la necessità del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale per i «progetti» e le «opere di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità, individuati dalla Giunta regionale in base ad una procedura nella quale è prevista l'obbligatoria assunzione di un semplice parere da parte della Commissione sismica regionale. Ne deriverebbe, in tal modo, la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in tema di governo del territorio e di protezione civile e, specificamente, dell'art. 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), il quale prevede, in relazione alle zone sismiche, che non si può cominciare alcun lavoro «senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione».

2.— La Regione Veneto, costituendosi in giudizio, ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità della questione, rilevando la genericità delle censure e l'inidoneità del ricorso, nel suo complesso, a dare conto delle argomentazioni sulle quali si fondano le censure di illegittimità costituzionale.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha in più occasioni riconosciuto che il ricorso in via principale, oltre a identificare la questione nei suoi esatti termini normativi, deve anche rispondere ai necessari requisiti di chiarezza e di completezza, ossia deve contenere, a pena di inammissibilità, un'indicazione, anche se sintetica, delle argomentazioni di merito poste a fondamento della richiesta pronuncia di illegittimità costituzionale (tra le altre, sentenze n. 450 del 2005, n. 139 del 2006, nonché ordinanza n. 123 del 2012).

Nel caso in esame il ricorso – benché sia caratterizzato da un'indubbia stringatezza e contenga anche un'evidente imprecisione consistente nel richiamo alla legge della Regione Veneto «n. 22 del 1973», mentre si tratta, senza dubbio, della menzionata legge reg. n. 27 del 2003 – tuttavia consente di comprendere con sufficiente chiarezza quali siano i termini della questione, sicché questa Corte è posta nelle condizioni necessarie per poter svolgere il proprio sindacato. Ciò in virtù del richiamo ai menzionati articoli 61 e 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, invocati come portatori di un principio fondamentale alla luce della sentenza costituzionale n. 182 del 2006.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

Il comma 1 della censurata disposizione aggiunge nel testo dell'art. 66 della legge reg. Veneto n. 27 del 2003, che regola le «procedure per la realizzazione degli interventi» nelle zone sismiche, i commi 6-bis e 6-ter; il comma 6-bis richiama, per le opere di consolidamento degli abitati, l'art. 61 del d.P.R. n. 380 del 2001, mentre il comma 6-ter esclude le autorizzazioni dei commi 6 e 6-bis per i progetti e le opere di modesta complessità strutturale. Il comma 2 della disposizione stabilisce l'applicabilità immediata delle disposizioni del comma 1 anche ai procedimenti in corso alla data di pubblicazione del provvedimento della Giunta regionale ivi previsto.

È opportuna, al riguardo, una breve premessa di carattere normativo.

La legislazione in materia di costruzioni nelle zone sismiche è, nel nostro Paese, alquanto risalente. L'articolo 2 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche), regolava già gli interventi di consolidamento, stabilendo l'obbligatoria preventiva autorizzazione dell'ufficio tecnico della Regione per tutte le attività che non fossero di manutenzione ordinaria o di rifinitura; il successivo articolo 17 della medesima legge prevedeva che nelle zone sismiche «chiunque intende procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto [...] al sindaco ed all'ufficio tecnico della regione o all'ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti», allegando il relativo progetto firmato da ingegnere, architetto o geometra iscritto all'albo (art. 17, primo e secondo comma); mentre l'articolo 18 stabiliva che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, «non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta dell'ufficio tecnico della regione o dell'ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti».

È vero che l'art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche) – non a caso richiamato dall'art. 66, comma 6, della legge reg. Veneto n. 27 del 2003 – consentiva alle Regioni di definire, con proprie leggi, uno snellimento delle procedure, con l'introduzione di controlli successivi e con possibilità di escludere l'autorizzazione preventiva di cui all'art. 18 della legge n. 64 del 1974 per l'inizio dei lavori.

È altrettanto vero, però, che l'intera materia è stata oggetto di una più recente completa regolazione, che si è tradotta nelle vigenti disposizioni di cui al d.P.R. n. 380 del 2001. L'art. 61 di tale provvedimento si occupa delle opere di consolidamento degli abitati, disponendo che nei territori interessati da simili interventi «nessuna opera e nessun lavoro, salvo quelli di manutenzione ordinaria o di rifinitura, possono essere eseguiti senza la preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione»; l'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, inserito nel capo IV (intitolato «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche»), stabilisce che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, «non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione». Come si vede, quindi, il principio presente nell'art. 18 della legge n. 64 del 1974 è transitato, senza significative innovazioni, nel testo del citato art. 94, attualmente vigente, il quale ha fatto venire meno – anche in mancanza di formale abrogazione – le possibilità di deroga di cui all'art. 20 della legge n. 741 del 1981, come questa Corte ha già riconosciuto nella sentenza n. 182 del 2006.

4.— Nella pronuncia ora indicata si è affermato che il principio della previa autorizzazione scritta di cui all'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001 trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale «è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali».

La giurisprudenza successiva – nel confermare l'intento unificatore della disciplina statale in tale ambito (sentenza n. 254 del 2010) – ha anche ribadito la natura di principio fondamentale in relazione al menzionato art. 94 (sentenza n. 312 del 2010), sottolineando che gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione (sentenza n. 201 del 2012).

È da rammentare, poi, che l'art. 3, comma 6, del recente decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2012, n. 122, ha consentito – in relazione alle ricostruzioni e riparazioni delle abitazioni private – una deroga esplicita ad una serie di disposizioni, fra le quali l'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001; ma tanto ha stabilito, non senza significato, proprio con disposizione statale, a conferma della necessità di quell'intervento unificatore più volte richiamato dalla giurisprudenza di questa Corte.

5.— A fronte di un simile quadro legislativo e giurisprudenziale, la norma impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri si presenta in modo chiaramente dissonante, poiché consente di derogare all'intero sistema di autorizzazioni di cui ai commi 6 e 6-bis dell'art. 66 della legge reg. Veneto n. 27 del 2003, sia pure in relazione, come si è detto, ai progetti ed alle opere «di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità. La modestia delle costruzioni interessate dalla deroga – la cui valutazione, inoltre, è rimessa all'individuazione da parte della Giunta regionale – non muta in modo significativo i termini del problema, perché ne risulta ugualmente la lesione del principio fondamentale della previa autorizzazione scritta per l'inizio dei lavori, di cui al menzionato art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 9 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, che prevede l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 ai procedimenti in corso.

PER QUESTI MOTIVI
La CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013..

Sentenza del 12 aprile 2013, n. 65

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Veneto	
Materie	Tutela della concorrenza Commercio	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.3 legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura di attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali)	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
art.4 legge della Regione Veneto 30/2011	infondatezza della questione	art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.

Sintesi

Con la presente sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma regionale del Veneto che ha introdotto una serie di rilevanti limitazioni e restrizioni agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, reintroducendo l'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Tale norma è ritenuta dalla Corte in contrasto con la disciplina statale in materia di orari e giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, contenuta nell'articolo 3, comma 1, lettera d bis) del d.l. 223/2006, modificato dall'art. 31 del d.l. 201/2001, che, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di concorrenza ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera e) Cost.(come riconosciuto dalla sent. 299/2012), ha stabilito che le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande siano svolte senza: a) il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura; b) l'obbligo della chiusura domenicale e festiva; c) l'obbligo della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio.

L'altra norma regionale del Veneto impugnata, che introduce, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e comunque non oltre un anno dall'entrata in vigore della legge, una sospensione dei procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali per grandi strutture di vendita e parchi commerciali, compresi quelli pendenti all'entrata in vigore della legge e ad eccezione delle ipotesi di trasferimento di sede e di modificazioni di autorizzazioni rilasciate, è stata, invece, ritenuta costituzionalmente legittima. La censura attinente alla competenza, in relazione alla prospettata violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e) non è stata giudicata fondata dalla Corte, in quanto è la stessa normativa statale che rende necessario l'intervento legislativo regionale di adeguamento ai principi di liberalizzazione introdotti in materia. L'altra censura di carattere sostanziale, relativa alla presunta violazione dell'art. 117, comma primo, Cost., in quanto la sospensione del rilascio di nuovi provvedimenti autorizzatori cristallizzerebbe il mercato nel suo assetto esistente e contrasterebbe con la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, è stata ugualmente giudicata infondata dalla Corte. Ricollegandosi a una sua precedente pronuncia (sent. 176 del 2004), la Corte ha ritenuto che la norma dell'art. 9, par. 1 della suddetta direttiva, secondo la quale il regime autorizzatorio per le attività di servizio è giustificato solo da motivi imperativi di interesse generale e se l'obiettivo perseguito non può essere conseguito con una misura meno restrittiva, non è violata nel caso concreto. Infatti, la sospensione dei procedimenti autorizzatori entro un termine finale certo e proporzionato non costituisce un'irragionevole limitazione dell'iniziativa economica privata, ma risponde all'interesse generale di adeguare la normativa regionale ai principi di liberalizzazione dettati dal legislatore statale e

l'adozione di una misura meno restrittiva avrebbe potuto determinare il rischio di autorizzare grandi strutture di vendita, in contrasto con le successive misure che sarebbero state approvate e con altri interessi di rilievo generale, quali quelli urbanistici, edilizi, di impatto sulla viabilità e anche ambientali.

SENTENZA N. 65
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 28 febbraio-1° marzo 2012, depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Bruno Barel per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali), in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

In particolare, il ricorrente ritiene che l'art. 3, nella parte in cui introduce nuovi limiti agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e reintroduce l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, violi l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa

esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, competenza esercitata mediante l'approvazione dell'art. 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, che ha eliminato i limiti e le prescrizioni agli orari e alle giornate di apertura degli esercizi commerciali.

L'art. 4, invece, è impugnato nella parte in cui, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e comunque entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, sospende i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma violerebbe l'art.117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto con la direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), in quanto introdurrebbe una limitazione all'accesso ad un'attività di servizio che non si fonda sui motivi, imperativi di interesse generale, così come disposto dall'art. 9, comma 1, della citata direttiva e dall'art. 14 del suddetto decreto legislativo di recepimento e, in ogni caso, non rispettosa del principio di proporzionalità.

1.1.– Preliminarmente la Regione Veneto, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011, eccepisce l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse perché il Presidente del Consiglio dei ministri non ha impugnato anche l'art. 5 della medesima legge che così dispone: «Per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge trovano applicazione le disposizioni in materia di orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, come attuato dalla legge regionale 28 dicembre 1999, n. 62, e alla legge regionale 13 agosto 2004, n. 15».

Secondo la parte resistente, nell'ipotesi di un eventuale accoglimento del ricorso, a causa della mancata impugnativa dell'art. 5, si determinerebbe l'effetto di far rivivere integralmente la originaria disciplina, più restrittiva della concorrenza di quella censurata.

L'eccezione non è fondata perché, quanto alla legge reg. 13 agosto 2004, n. 15 (Norme di programmazione per l'insediamento di attività commerciali nel Veneto), si rileva che essa è stata abrogata dall'art. 30, comma 1, lettera a), della legge reg. 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto), mentre l'ulteriore richiamo alla legge reg. 28 dicembre 1999, n. 62 (Individuazione dei comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita), non ha più alcuna significato residuo, in quanto tale legge aveva ad oggetto esclusivamente la delega alle province dell'individuazione dei comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita, con la contemporanea fissazione dei criteri per l'esercizio della delega.

1.2.– Sempre in via preliminare, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. n. 30 del 2011, la Regione eccepisce l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, perché la norma è stata abrogata dall'art. 30, comma 1, lettera f), della legge reg. n. 50 del 2012, così che i procedimenti amministrativi volti al rilascio di autorizzazioni commerciali per grandi strutture di vendita e parchi commerciali hanno ripreso il loro corso.

Anche in questo caso l'eccezione non è fondata perché la norma in oggetto è stata in vigore per circa un anno e non può affermarsi che essa non abbia avuto applicazione, trattandosi di una norma di sospensione dei procedimenti amministrativi, per il rilascio di autorizzazioni commerciali, relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali che non necessitava di alcun ulteriore atto di esecuzione.

2.– La questione relativa all'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011 è fondata.

La norma impugnata detta una serie di rilevanti limitazioni e restrizioni degli orari e delle giornate di apertura e di chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio. Essa, infatti, prevede che «Le attività di commercio al dettaglio possono restare aperte al pubblico in tutti i giorni della settimana dalle ore sette alle ore ventidue e osservano la chiusura domenicale e festiva. Nel rispetto di tali limiti, l'esercente può liberamente determinare l'orario di apertura e di chiusura del proprio esercizio» (comma 2); «Le attività di commercio al dettaglio derogano all'obbligo di chiusura settimanale e festiva di cui al comma 2 nel mese di dicembre, nonché, in via sperimentale, in ulteriori sedici giornate nel corso dell'anno, scelte dai comuni interessati entro il 30 novembre dell'anno precedente, sentite le organizzazioni di cui al comma 1 e favorendo la promozione di iniziative di marketing territoriale concertate con la piccola, media e grande distribuzione, finalizzate alla valorizzazione del tessuto commerciale urbano» (comma 4).

Tali disposizioni si pongono in contrasto con la disciplina statale in materia di orari e giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali e, in particolare, con l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del d.l. 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, così come modificato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che ha stabilito che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e di somministrazione di alimenti e bevande siano svolte senza il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio.

Tale ultima modifica è stata oggetto di impugnazione da parte di numerose Regioni che hanno lamentato la violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Questa Corte, con sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza».

Ne consegue che l'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011 viola l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

3.– La questione relativa all'art. 4 della legge reg. n. 30 del 2011 non è fondata.

Le censure del Presidente del Consiglio, che lamenta la violazione del primo e del secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost. attengono, in realtà, non solo a due diversi parametri, ma a due diverse prospettazioni, una di competenza ed una di merito.

3.1.– Per ciò che riguarda l'aspetto della competenza, vale a dire la ritenuta violazione del secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost., occorre precisare che è stata la stessa legge statale che ha previsto, con l'art. 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, il termine del 30 settembre 2012 per l'adeguamento da parte di Comuni, Province, Regioni e Stato, dei rispettivi ordinamenti, al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. Successivamente, l'art. 1 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, nell'introdurre norme di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, ha disposto che: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione».

Quindi è la stessa normativa statale a rendere necessario l'intervento del legislatore regionale in materia. Mentre, per ciò che riguarda la questione innanzi esaminata del contenuto dell'art. 3, il legislatore statale ha, successivamente al d.l. n. 138 del 2011, disposto, con l'art. 31, comma 1, del

d.l. n. 201 del 2011, una disciplina di immediata applicazione che veniva a superare la precedente normativa, ciò non è avvenuto per il contenuto dell'art. 4 della legge regionale in cui, anzi, l'obbligo dell'adeguamento è stato ribadito dal d.l. n. 1 del 2012. Quindi non è fondata la censura relativa alla competenza in quanto non tiene conto che l'intervento legislativo regionale avviene (prescindendo, per ciò che riguarda questo tipo di censura, dal suo contenuto) in adempimento di quanto previsto dalla normativa statale.

3.2.– La seconda censura è, invece, di carattere sostanziale, in quanto la sospensione del rilascio di nuovi provvedimenti autorizzatori cristallizzerebbe il mercato nel suo assetto esistente e contrasterebbe anche con gli obiettivi e le previsioni della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

In particolare, contrasterebbe con l'art. 9, par. 1, della direttiva citata, recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), la quale dispone che: «gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad una attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e se l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva».

Come si è detto, la norma impugnata ha sospeso, nelle more dell'approvazione della nuova disciplina regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e, comunque, entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, i procedimenti amministrativi, per il rilascio di autorizzazioni commerciali, relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della legge in questione, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate.

La nuova normativa regionale di riforma del commercio al dettaglio è stata successivamente approvata con la legge reg. n. 50 del 2012 e la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 30, comma 1, lettera f), della legge citata.

Occorre, quindi, valutare, nel concreto, se tale normativa risponda ai requisiti che, alla luce del contenuto della direttiva, giustificano la sospensione, per il limite massimo di un anno, del rilascio di nuove autorizzazioni commerciali per le grandi strutture di vendita e per i parchi commerciali.

Questa Corte ha già ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione regionale con la quale venivano sospesi i procedimenti per il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita fino alla conclusione dei procedimenti di pianificazione territoriale previsti dalla medesima legge regionale allora impugnata (sentenza n. 176 del 2004). In tale occasione si è ritenuto che la presenza di un termine finale certo entro il quale veniva a cessare il periodo di sospensione rendeva non irragionevole il limite all'iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale (in quel caso il governo del territorio).

Orbene, nel caso in esame la sospensione dei procedimenti autorizzatori è funzionalmente e temporalmente collegata all'esigenza di adeguare la normativa regionale ai principi dettati dal legislatore statale con le riforme di liberalizzazione succedutesi in un arco temporale molto limitato. L'adozione di una misura meno restrittiva avrebbe potuto determinare il rischio di autorizzare grandi strutture di vendita, in contrasto con le successive misure che sarebbero state approvate.

Deve sottolinearsi, d'altra parte, che la norma impugnata ha ad oggetto i soli procedimenti relativi alle grandi strutture di vendita, ovvero quei procedimenti autorizzatori che, in relazione alla particolare tipologia di esercizi commerciali di grandi dimensioni, vedono coinvolti in modo più rilevante anche altri interessi quali quelli urbanistici, edilizi, di impatto sulla viabilità e, in alcuni casi, anche ambientali.

Ne consegue che la sospensione dei procedimenti, limitatamente al rilascio di autorizzazioni relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali nelle more di una riforma organica della materia, stante, in ogni caso, la previsione del termine massimo di un anno di operatività della sospensione stessa, non costituisce un irragionevole limite all'iniziativa economica privata. In definitiva, l'art. 4 della legge reg. n. 30 del 2012 non viola né l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per il motivo già precisato, né l'art. 117, primo comma, Cost., perché la previsione di un

termine finale certo e proporzionato giustifica, sotto il profilo dell'interesse generale, la necessità di sospendere il rilascio di autorizzazioni per le grandi strutture di vendita e per gli esercizi ad esse equiparati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali);

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2011 sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera *e*), 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 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

Sentenza del 12 aprile 2013, n. 66		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Lazio	
Materie	Libera circolazione Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1 (Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 "Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio – ARSIAL" e successive modificazioni)	illegittimità costituzionale	art. 117, primo comma e 120 Cost.
Sintesi		
<p>Il Governo censura alcune disposizioni di una legge della Regione Lazio concernente il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agro-alimentari; esse prevedono l'istituzione di un marchio regionale collettivo di qualità, diretto a garantire l'origine, la natura e la qualità dei prodotti medesimi, nonché a valorizzare la cultura enogastronomica tipica regionale.</p> <p>A giudizio del ricorrente, le suddette disposizioni presentano profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione europea, in quanto ritenute "potenzialmente" idonee a produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri, con conseguente violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario sanzionata a livello costituzionale dal parametro dell'art. 117, primo comma e, a livello europeo, da quelle norme del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (artt. 34 e 35 TFUE) che impongono agli Stati membri il divieto di adottare restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi "misura di effetto equivalente". Le valutazioni governative sono condivise dalla Corte, anche sulla base della costante giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia, secondo la quale la predetta misura va intesa nel senso <i>lato</i> di ricomprendere "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari".</p> <p>Le disposizioni in esame vengono censurate anche con riferimento alla violazione del principio costituzionale della libera circolazione delle merci all'interno del mercato nazionale (art. 120, primo comma, Cost.), poiché la misura istitutiva del marchio di qualità è ritenuta idonea ad indurre i consumatori a privilegiare i prodotti laziali a quelli di altre regioni.</p> <p>In ragione dell'interdipendenza tra le varie norme, il Giudice dichiara l'illegittimità dell'intera legge regionale .</p>		

SENTENZA N. 66
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Luigi MAZZELLA

Presidente

- Gaetano	SILVESTRI	Giudice
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”
- Giorgio	LATTANZI	”
- Aldo	CAROSI	”
- Marta	CARTABIA	”
- Sergio	MATTARELLA	”
- Mario Rosario	MORELLI	”
- Giancarlo	CORAGGIO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 2, 2, 3, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), ed *e*), 6, 9 e 10 della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1 recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell’Agenzia regionale per lo sviluppo e l’innovazione dell’agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l’11 giugno 2012, depositato in cancelleria il 19 giugno 2012 ed iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2012.

Visto l’atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell’udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l’avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna una serie di disposizioni della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995 n. 2 (Istituzione dell’Agenzia regionale per lo sviluppo e l’innovazione dell’agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni», e ne denuncia il contrasto con l’articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), e con l’articolo 120, primo comma, della Costituzione.

Nei suoi articoli 1, commi 1 e 2, lettera *c*), 2, 3, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) ed *e*) 6, 9 e 10 – cui il ricorrente, in particolare, riferisce il dubbio di illegittimità costituzionale – la citata legge regionale, al fine (dichiarato *sub* art. 1) di «assicurare ai consumatori la qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari» e di incentivare «la valorizzazione e la promozione della cultura enogastronomica tipica regionale», rispettivamente, disciplina:

– l’istituzione di un «marchio regionale collettivo di qualità», demandando alla Giunta regionale di individuare, con propria deliberazione, le tipologie di prodotti da ammettere all’uso del marchio e l’adozione dei rispettivi disciplinari di produzione (artt. 1, commi 1 e 2, 2);

– i criteri e le modalità di concessione del marchio ed i casi di sua sospensione, decadenza e revoca, e le modalità d’uso (artt. 3, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*) ed *e*); 9);

– la concessione di contributi in relazione all’istituendo marchio regionale (artt. 1, comma 2, lettera *c*), 6 e 10).

2.— L'istituzione e la conseguente disciplina di un siffatto marchio collettivo di qualità, da parte della Regione Lazio, si porrebbe, appunto, secondo il ricorrente, in conflitto con il diritto dell'Unione europea – in relazione a quanto disposto, fra l'altro, dagli artt. 34 e 35 del TFUE, che fanno divieto agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente – e, quindi, in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che richiede, nell'esercizio della potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. E contrasterebbe, altresì, con l'art. 120, primo comma, Cost., «in quanto la misura adottata dalla Regione Lazio potrebbe ostacolare la libera circolazione delle merci, anche all'interno del mercato nazionale, inducendo i consumatori a preferire i prodotti laziali rispetto a quelli provenienti da altre Regioni». Nessuno specifico riferimento argomentativo è, invece, svolto rispetto all'art. 36 del TFUE.

3.— Sostiene, in contrario, la Regione resistente che il marchio in questione, da essa adottato per precipue finalità di tutela del consumatore, non incorra nella violazione degli evocati parametri costituzionali e delle correlate norme comunitarie, non essendo esso idoneo ad orientare l'interesse generale dei consumatori in direzione preferenziale di prodotti del territorio laziale. E ciò per la sua «natura del tutto neutra», rispetto alla provenienza geografica del prodotto, posto che ne «possono fruire tutti gli operatori del settore, sia che abbiano stabilimento nella Regione Lazio, sia che svolgano la propria attività economica in altra Regione italiana o, più in generale, nel territorio degli Stati membri».

4.— La questione è fondata.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia – che conferma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE, ed alla quale occorre far riferimento agli effetti della loro incidenza, come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 191 del 2012) – 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 qui impugnata –introducendo un marchio «regionale» di qualità destinato a contrassegnare, sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio – è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario.

In contrario, non rilevano né la finalità di tutela del consumatore né il carattere (per altro solo virtuale) di ultraterritorialità del marchio – su cui fa leva la difesa della resistente – poiché, in relazione ad entrambi tali profili, la Regione non indica, e neppure ha, alcun suo titolo competenziale.

Quanto al primo profilo, infatti, la tutela del consumatore attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 191 del 2012, cit.); e, quanto al secondo, non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la “qualità” di prodotti sull'intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei.

E ciò a prescindere dalla considerazione che l'istituzione, da parte di un soggetto pubblico, di un marchio in funzione del perseguimento di una politica di qualità non lo esclude dal campo di applicazione della normativa di tutela degli scambi (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, cit.).

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, dunque, fondata, con riferimento a tutte le norme specificamente censurate, assorbito rimanendo il profilo ulteriore di violazione dell'art. 120, primo comma, Cost.

5.— La declaratoria di illegittimità va estesa a tutte le disposizioni della legge impugnata avuto riguardo alla loro stretta interconnessione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

Sentenza del 12 aprile 2013, n. 67		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Veneto	
Materie	Tutela dell'ambiente Tutela della concorrenza Servizio idrico integrato	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 4, comma 2, lettera e), 7, commi 4 e 5, 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche)	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione; artt. 154 e 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); art. 10, comma 14, lettere c), d), e) del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.
Sintesi		
<p>La Corte esamina diverse disposizioni della legge della Regione Veneto n.17 del 2012, impugnate per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza con riferimento al procedimento di formazione delle tariffe del servizio idrico integrato. Riepilogata brevemente l'evoluzione della normativa in materia, la Corte precisa che, per costante giurisprudenza, la disciplina statale relativa alla determinazione della tariffa costituisce <i>“un complesso di norme atte a preservare il bene giuridico “ambiente” dai rischi derivanti da una tutela non uniforme e a garantire uno sviluppo concorrenziale del servizio idrico integrato”</i>. Alla luce di questa premessa, la Corte esamina quindi le singole questioni.</p> <p>Gli articoli 4, comma 2 lettera e) e 7, comma 4 della legge impugnata disciplinano l'attività di approvazione e modulazione della tariffa da parte dei consigli di bacino istituiti a livello regionale: la Corte ne dichiara l'illegittimità. Infatti ritiene evidente che in base alle norme statali interposte, gli articoli 154 e 161 del d.lgs. 152/2006 e l'articolo 10 comma 14 del d.l. 70/2011, l'attività in oggetto è riservata allo Stato nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza. La Corte ribadisce l'illegittimità della normativa regionale quando questa incide sulle attribuzioni dei soggetti preposti al servizio idrico integrato violando la competenza ad essi riservata dai citati articoli 154 e 161 (Sentenza C.Cost 29/2010). Inoltre l'art.7 comma 4, prevedendo l'articolazione della tariffa (per fasce territoriali, tipologia di utenza, scaglioni di reddito fasce progressive di consumo), si riferisce ad un'attività che per la Corte rientra fra quelle riservate agli organi statali preposti, considerando che il citato articolo 10 comma 14, alle lettere c) e d), riserva all'autorità statale anche la redazione del metodo tariffario.</p> <p>Altra questione riguarda l'articolo 7, comma 5, che attribuisce ai consigli di bacino il compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% degli introiti della tariffa dell'anno precedente da destinare alle comunità montane, o in subordine ai comuni interessati, per interventi a tutela dell'assetto idrogeologico montano a difesa dell'acqua potabile. Il citato articolo 154 prevede che sia un decreto del Ministro dell'ambiente a definire le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa i servizi idrici; anche la determinazione di un minimo della quota di investimento destinato alla tutela idrogeologica e alla qualità delle risorse idriche è un costo che incide sulle componenti tariffarie, in particolare sulle quote dei costi ambientali e quindi è di esclusiva competenza statale con conseguente l'illegittimità della norma impugnata.</p>		

Il successivo articolo 11, comma 1 prevede poteri sostitutivi in capo al Presidente della regione in caso di inerzia dei consigli di bacino regionali nell'approvazione o aggiornamento delle tariffe. La Corte rileva come tale potere sostitutivo inerisce a quelle stesse funzioni di approvazione delle tariffe di cui si è appena ribadita l'esclusiva competenza statale; conseguentemente dichiara l'illegittimità della disposizione, sottolineando, oltretutto, il contrasto di tale norma con il potere sostitutivo già previsto in capo all'autorità statale dal citato articolo 10, comma 14.

SENTENZA N. 67

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Luigi	MAZZELLA	Presidente
- Gaetano	SILVESTRI	Giudice
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"
- Sergio	MATTARELLA	"
- Mario Rosario	MORELLI	"
- Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, lettera *e*), 7, commi 4 e 5, e 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 2 luglio 2012, depositato in cancelleria il 10 luglio 2012 ed iscritto al n. 103 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, lettera *e*), 7, commi 4 e 5, e 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche), in riferimento all' art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), della Costituzione; agli articoli 154 e 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); all'art. 10, comma 14, lettere *c*), *d*), *e*) del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

2.— Tutte le censure denunciano, nella sostanza, la violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza, con riferimento al procedimento di formazione delle tariffe del servizio idrico integrato. Esse vanno, quindi, scrutinate, secondo l'ordine ad esse attribuito dal ricorrente, alla luce della relativa giurisprudenza di questa Corte.

3.— Le questioni in esame si inseriscono nell'ambito della complessa evoluzione della normativa relativa alle procedure di determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato, la cui disciplina si rinviene oggi principalmente nelle norme del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'ambiente). L'art. 154 definisce la tariffa come «il corrispettivo del servizio idrico integrato» che viene determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga». La norma, frutto peraltro di intervento abrogativo referendario, quanto alla quota della tariffa destinata alla remunerazione del capitale, dispone che «tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo» e che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua.

Il citato art. 154, peraltro, al comma 4, nell'attuale versione frutto della modifica ad opera, da ultimo, del decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221, dispone che sia il soggetto competente, al fine della redazione del piano economico-finanziario di cui all'articolo 149, comma 1, lettera *d*), a predisporre la tariffa di base, nell'osservanza del metodo tariffario di cui all'articolo 10, comma 14, lettera *d*), del d.l. n. 70 del 2011, ed a trasmetterla per l'approvazione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

L'articolo 10, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011, nel disciplinare l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua – ora sostituita dall'Autorità per l'energia elettrica e gas, ai sensi dell'art 21, comma 19, 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 – dispone che l'Autorità, fra l'altro, definisce le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua, predispose il metodo tariffario, per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato ed «approva le tariffe predisposte dalle autorità competenti».

Infine, in conseguenza della soppressione delle Autorità d'ambito, di cui agli articoli 148 e 201 del d.lgs. n. 152 del 2006, il comma 186-*bis* della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010) ha disposto che le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

E' in questo contesto che si colloca la legge regionale del Veneto in esame, la quale all'art. 1, comma 5, ha disposto in primo luogo che «le funzioni amministrative relative alla programmazione e controllo del servizio idrico integrato di cui agli articoli 147 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”, e successive modificazioni, sono esercitate per ciascun ambito territoriale ottimale da enti di regolazione denominati Consigli di bacino».

4.— Questa Corte ha in più occasioni affrontato il problema dell'ambito materiale in cui collocare la disciplina della determinazione della tariffa del servizio idrico, giustificando originariamente l'azione unitaria svolta dallo Stato con il fine di garantire sull'intero territorio nazionale un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza tra loro, per evitare di produrre arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali, conseguenti a vincoli imposti in modo differenziato sul territorio nazionale.

In particolare, con la sentenza n. 246 del 2009, la Corte ha scrutinato la disciplina della determinazione della tariffa d'ambito territoriale ottimale, la cui riconducibilità alla potestà normativa statale era stata contestata da alcune Regioni. La pronuncia ha evidenziato che i poteri legislativi esercitati dallo Stato con la norma allora censurata «attengono all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.) e della tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali titoli competenziali regionali ed, in particolare, su quello dei servizi pubblici locali ».

Successivamente, la sentenza n. 29 del 2010 ha ribadito che dal complesso normativo contenuto nel d.lgs. n. 152 del 2006 si desume che la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Secondo questa Corte, attraverso la determinazione della tariffa, il legislatore statale ha fissato livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e «le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale». La finalità della tutela dell'ambiente viene anche posta in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, tra i quali il legislatore ha incluso espressamente quelli ambientali.

La medesima pronuncia, poi, riconnette l'uniforme metodologia tariffaria, adottata dalla legislazione statale, alla materia della tutela della concorrenza, in quanto «alla determinazione della tariffa provvede l'Autorità d'ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere *c*, *d*, *e*). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante» (sentenza n. 246 del 2009, che richiama anche le sentenze n. 335 e n. 51 del 2008).

5.— La costante giurisprudenza della Corte, che qui si intende ribadire, ha dunque ricostruito la disciplina statale relativa alla determinazione della tariffa, come complesso di norme atte a preservare il bene giuridico “ambiente” dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato. E' quindi in relazione a tali principi che vanno esaminate le singole censure sollevate.

6.— Il Presidente del Consiglio dei ministri assume, in primo luogo, che gli artt. 4, comma 2, lettera *e*) e 7, comma 4, della legge reg. Veneto n. 17 del 2012, attribuendo ai Consigli di bacino la funzione di approvare le tariffe (ed i relativi aggiornamenti) del servizio idrico integrato, si porrebbero in contrasto con gli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, che riservano allo Stato la determinazione di tali tariffe, nonché con l'art. 10, comma 14, lettera *e*), del d.l. n. 70 del 2011, secondo il quale l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua (ora sostituita dall'Autorità per l'energia elettrica e gas) «approva le tariffe predisposte dalle autorità competenti», invadendo in tal modo le materie statali della tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza. In particolare, poi, l'impugnato art. 7, comma 4, prevedendo l'articolazione di tale tariffa per fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo, sarebbe difforme anche dalle previsioni di cui all'art. 10, comma 14, lettere *c*) e *d*), del citato d.l. n. 70 del 2011 e, dunque, contrasterebbe con l'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost.

6.1. — La questione è fondata.

6.2.— Viene in rilievo, a questo proposito, l'attività di «approvazione» della tariffa da parte dei Consigli di bacino istituiti a livello regionale. La prima norma, infatti, prevede che il Consiglio di bacino «approva le tariffe ed i relativi aggiornamenti»; la seconda dispone che «la tariffa del servizio idrico integrato di cui all'art. 154 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, è approvata dal Consiglio di bacino, in conformità ai criteri e metodi previsti dalla

normativa vigente, articolandola per fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo».

Dal testo della legge appare evidente come le disposizioni regionali impugnate riservino a tali enti un'attività di approvazione e modulazione che, invece, dalle norme statali interposte, in particolare dall'articolo 10, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011, risulta riservata allo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza. Non può, infatti, attribuirsi rilievo alla proposta esegetica del verbo "approvare" suggerita dalla difesa della resistente, secondo cui tale attività andrebbe ricondotta nell'ambito della funzione di "determinazione" (secondo la lettera dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 vigente al momento della promulgazione della legge regionale) o di "predisposizione" della tariffa, attribuita alla Regione, nell'ambito della sua competenza in materia di servizi pubblici locali.

In proposito appare sufficiente richiamare la già citata sentenza n. 29 del 2010, la quale ha precisato che, allorché la normativa regionale incida, in particolare, sulle attribuzioni dei soggetti preposti al servizio idrico integrato, sottraendo parte della competenza ad essi riservata dagli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, per ciò stesso deve ritenersi illegittima, senza che, sotto tale profilo, possa essere rivendicata la competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici locali.

Peraltro, anche se si volesse ritenere che coincida con la predisposizione voluta dal sistema legislativo statale, il riferimento dell'art. 7, comma 4, al momento dell'articolazione della tariffa secondo fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo, dimostra sistematicamente proprio quanto tale attività ecceda le competenze regionali. Siffatta attività, infatti, non potrebbe che essere ricompresa fra quelle riservate agli organi statali preposti, in virtù delle attribuzioni previste, fra l'altro, oltre che dal citato art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, anche dall'art. 10, comma 14, lettere c) e d), del d.l. n. 70 del 2011, che riserva all'Autorità per l'energia e per il gas non solo la definizione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici, ma anche la redazione del metodo tariffario, riguardo a ciascuna delle quote di corrispettivo ed alla valutazione dei costi dell'utilizzo.

6.3.— Tali ultime osservazioni, peraltro, impongono di ritenere assorbito nella pronuncia di accoglimento anche il secondo profilo della censura relativa allo stesso art. 7, comma 4, sollevato in riferimento all'attività di articolazione della tariffa.

7.— Viene poi censurato l'art. 7, comma 5, della legge Reg. Veneto n. 17 del 2012, in quanto, attribuendo ai Consigli di bacino il compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% degli introiti della tariffa per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico, ed incidendo in tal modo sulle componenti tariffarie, avrebbe invaso anche in tal caso le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza, ponendosi in contrasto, anche in questo caso, con gli artt. 154 e 161 del Codice dell'ambiente, nonché con l'art. 10, comma 14 del d.l. n. 70 del 2011, che attribuiscono allo Stato la determinazione delle componenti di costo delle tariffe.

7.1.— La questione è fondata.

7.2.— La norma attribuisce ai Consigli di bacino il compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% degli introiti della tariffa dell'anno precedente, destinata alle comunità montane e, in subordine, ai comuni interessati, per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico montano a difesa della qualità dell'acqua potabile.

E' pacifico, tuttavia, in primo luogo, che la disciplina statale sopra richiamata riservi alle autorità statali la fissazione delle componenti di costo delle tariffe, atteso che, per il disposto del citato art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio "chi inquina paga", definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua. D'altra parte, la determinazione di un minimo della quota di investimento destinato alla tutela idrogeologica ed alla qualità delle risorse idriche, in quanto "costo", non può

che riflettersi proprio su dette componenti, di recupero dei costi ambientali e di investimento. E' pertanto evidente l'attitudine della disposizione ad incidere sulle componenti tariffarie.

La ricostruzione suggerita dalla difesa regionale, secondo la quale si tratterebbe di un intervento "a valle" destinato ad incidere "solo" sull'utilizzazione degli introiti da tariffa, anche in questo caso non riesce a smentire la fondatezza delle censure, perché gli investimenti ambientali dei ricavi si caratterizzano, sul piano giuridico e non soltanto economico, come costi, che dallo Stato devono essere fissati, nell'ambito dei criteri generali per la fissazione della tariffa, anche attraverso la determinazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

La disciplina regionale impugnata, quindi, in quanto suscettibile di incidere sulle componenti tariffarie, ed in particolare sulle quote dei costi, nella specie dei costi ambientali, invade le materie tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza, riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

8.— Infine, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge regionale in esame, in quanto, attribuendo esso al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo in caso di inerzia dei Consigli di bacino nell'approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti, si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., perché invasivo anche in questo caso delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza.

8.1.— Anche in questo caso la questione è fondata.

8.2.— Va osservato, preliminarmente, come su di essa espliciti necessariamente un effetto dirimente la decisione di accoglimento, che iscrive nell'ambito delle competenze statali l'attività di approvazione delle tariffe da parte dell'autorità di bacino, disciplinata dalle norme regionali impuginate.

Il censurato art. 11, comma 1, infatti, dispone che nelle ipotesi di accertata inerzia nell'adozione degli atti di cui all'art. 4, comma 2, lettere b), c), d) ed e), della medesima legge regionale – e quindi anche nell'adozione dell'atto di approvazione delle tariffe prevista dalla lettera e) – il Presidente della Giunta regionale, previa apposita diffida, provveda in via sostitutiva, anche mediante la nomina di un commissario *ad acta*.

L'attribuzione di un simile potere sostitutivo, relativamente ai casi di inerzia nell'approvazione o aggiornamento delle tariffe, riguardando una funzione che non compete alla Regione, necessariamente soffre del medesimo vizio di competenza della norma che aveva previsto la funzione. Inoltre, emerge al riguardo anche il contrasto con l'art. 10, comma 14, del citato d.l. n. 70 del 2011, che espressamente attribuisce il potere sostitutivo all'Autorità statale, prevedendo che la stessa «nel caso di inutile decorso dei termini previsti dalla legge per l'adozione degli atti di definizione della tariffa da parte delle autorità competenti (...) provvede nell'esercizio del potere sostitutivo, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro sessanta giorni, previa diffida all'autorità competente ad adempiere entro il termine di venti giorni».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, lettera e); 7, commi 4 e 5; 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

Sentenza dell'8 aprile 2013, n. 70		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Campania	
Materia	Principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.5, comma 2 legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012)	illegittimità costituzionale	art. 97 Cost.
Sintesi		
<p>Con la presente sentenza la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 97 Cost., della norma regionale della Campania che ha posticipato dal 29 febbraio 2012 al 30 giugno 2012 l'effetto abrogativo del divieto della realizzazione di aerogeneratori che non rispettino una distanza minima di 800 metri da altri analoghi impianti. Così facendo la Regione ha determinato la riviviscenza del divieto e la lesione del principio di leale collaborazione, in quanto ha reintrodotto surrettiziamente la norma oggetto dell'impugnativa governativa avanti la Corte costituzionale, a cui lo Stato aveva rinunciato proprio in virtù della sua abrogazione. Nel caso di specie il legislatore regionale ha prima dettato una regola di azione per l'amministrazione regionale, poi l'ha abrogata, poi l'ha fatta rivivere attraverso la discutibile tecnica del differimento di un termine abrogativo già maturato e infine l'ha nuovamente abrogata. Si tratta senz'altro, secondo la Corte, di un esercizio manifestamente irrazionale della discrezionalità legislativa, che determina, alla luce della sua consolidata giurisprudenza, la violazione dell'art. 97 Cost., dal momento che una disciplina normativa così ondivaga e foriera di incertezza, senza che la frammentarietà del quadro normativo che ne deriva sia giustificabile alla luce di alcun interesse, può tradursi in un cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione</p>		

SENTENZA N. 70
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13, recante «Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 luglio 2012, depositato in cancelleria il 31 luglio 2012 ed iscritto al n. 108 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;
udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;
uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

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 dell'articolo 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13, recante «Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)», in riferimento agli articoli 117 e 118, nonché 117, secondo comma, lettera l), e 97 della Costituzione.

La questione si collega a un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso la legge della Regione Campania 1° luglio 2011, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici), che è stato deciso da questa Corte con l'ordinanza n. 89 del 2012, di estinzione del processo a seguito di rinuncia.

La rinuncia è avvenuta dopo l'abrogazione, a far data dal 29 febbraio 2012, della norma allora impugnata, con la quale si prevedeva che la costruzione di nuovi aereogeneratori fosse autorizzabile solo nel rispetto di una distanza pari o superiore a 800 metri dall'aereogeneratore più vicino.

La disposizione oggi censurata interviene sul testo della norma abrogatrice, ovvero sull'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012), per stabilire che il termine del 29 febbraio 2012 è differito al 30 giugno 2012.

Il ricorrente afferma che il legislatore regionale avrebbe indotto lo Stato a rinunciare al ricorso, definito con l'ordinanza n. 89 del 2012, per poi reintrodurre la norma che ne era oggetto, così violando il principio di leale collaborazione.

In secondo luogo, gli effetti retroattivi della norma impugnata, in deroga agli artt. 11 e 15 delle disposizioni sulla legge in generale, sarebbero preclusi dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Infine, la tecnica legislativa seguita nel caso di specie avrebbe ingenerato forti difficoltà applicative, in contrasto con l'art. 97 Cost.

2.- In via preliminare, la Corte prende atto che la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 42, comma 4, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania), «dalla data di entrata in vigore della presente legge», ovvero dal 14 agosto 2012; tuttavia, contrariamente a quanto eccepito dalla

difesa regionale in punto di «inammissibilità del ricorso», con ciò non si è determinata la cessazione della materia del contendere, perché non si può escludere che la norma abbia trovato medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 243 del 2012 e n. 158 del 2012).

Per smentire questa ipotesi, la Regione Campania ha prodotto in giudizio una nota dell'amministrazione regionale, con la quale si certifica che nel periodo compreso tra il 29 maggio 2012 ed il 30 giugno 2012 «alcun procedimento ha avuto esito negativo in ragione della riviviscenza» della legge reg. Campania n. 11 del 2011. Ma la data iniziale così individuata, con riferimento all'entrata in vigore della legge regionale oggi impugnata, non garantisce che il divieto da essa reintrodotta non abbia avuto concreta applicazione dal 29 febbraio fino al 28 maggio seguente. Ciò sarebbe in linea astratta possibile, posto che, differendo il termine abrogativo recato dall'art. 52, comma 15, della legge reg. Campania n. 1 del 2012, l'ordinamento regionale ha inteso escludere che l'abrogazione potesse avere efficacia da quando era stata inizialmente disposta, e dunque dal 29 febbraio, fino al 30 giugno.

In ogni caso, con riguardo all'intero arco temporale compreso tra il 29 febbraio e il 30 giugno, in presenza di una norma di divieto, neppure vi è la certezza che essa non sia stata presa in considerazione nel corso della fase istruttoria di procedimenti amministrativi, che avrebbero avuto esito favorevole proprio perché la parte istante si era uniformata a tale divieto.

3.– L'eccezione di inammissibilità del ricorso, avanzata dalla Regione Campania per il fatto che il ricorrente non ha riproposto le censure che lo avevano indotto ad impugnare la precedente legge regionale n. 11 del 2011, non è fondata. Si tratta di una decisione dipendente dalla libera scelta della parte del giudizio in via principale, che non ha alcun nesso, neppure sul piano logico, con l'iniziativa di contestare per altri profili l'esercizio della potestà legislativa regionale su vicende analoghe.

4.– La questione di legittimità costituzionale della norma impugnata è fondata con riferimento all'art. 97 Cost., che viene posto a base del ricorso con adeguata motivazione.

Questa Corte ha già affermato che non è conforme a tale disposizione costituzionale l'adozione, per regolare l'azione amministrativa, di una disciplina normativa «foriera di incertezza», posto che essa «può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione» (sentenza n. 364 del 2010).

Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate, quand'anche si manifesti nell'ambito delle «ipotesi tipiche e molto limitate» che l'ordinamento costituzionale tollera, rientra in linea generale in questa fattispecie, perché può generare «conseguenze imprevedibili» (sentenza n. 13 del 2012), valutabili anche con riguardo all'obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione.

Nel caso di specie, il legislatore regionale, dopo avere dettato una regola di azione per l'amministrazione regionale, l'ha prima abrogata; poi l'ha fatta rivivere, ma solo per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica, di per sé dagli esiti incerti, del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato; infine l'ha nuovamente abrogata.

Questa Corte è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale proprio della fase più critica di tale manifestamente irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa, segnata dalla presunta riviviscenza del divieto recato dalla legge reg. Campania n. 11 del 2011. I procedimenti amministrativi che si sono svolti in questo periodo di tempo sono stati assoggettati ad una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga.

Se, infatti, il legislatore campano avesse ritenuto prioritario imporre il divieto in questione, non si vede perché avrebbe deciso di farlo rivivere solo fino al 30 giugno 2012, né si capisce che cosa ne avrebbe determinato la successiva, nuova abrogazione da parte della legge regionale n. 26 del 2012, peraltro posteriore all'esaurimento dell'efficacia di tale divieto.

La frammentarietà del quadro normativo in tal modo originato non è perciò giustificabile alla luce di alcun interesse, desumibile dalla legislazione regionale, ad orientare in modo non univoco

l'esercizio della discrezionalità legislativa, così da accordarla a necessità imposte dallo scorrere del tempo.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione dell'art. 97 Cost.

5.– Sono assorbite le questioni relative agli artt. 117 e 118, nonché 117, secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13, recante «Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2013.

Sentenza del 23 aprile 2013, n. 72

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Basilicata	
Materie	Stabilizzazione personale Principio del pubblico concorso Profilassi internazionale Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 19 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012),	illegittimità costituzionale	art. 97, terzo comma, Cost.
art. 32, l. r. 26/2011	illegittimità costituzionale	arti. 117, secondo comma, lettere q), ed s)

Sintesi

La Corte Costituzionale si pronuncia sulla legittimità costituzionale di due disposizioni introdotte dalla Regione Basilicata, con la legge finanziaria 2012, in materia di stabilizzazione del personale e di profilassi internazionale.

La prima, nel prevedere un contributo regionale per la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) e che siano utilizzati da almeno tre anni presso i Comuni e gli altri enti pubblici, nonché per la stabilizzazione dei lavoratori ex LSU che abbiano intrattenuto rapporti contrattuali di collaborazione coordinata e continuativa per la durata di 60 mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere, a detta del ricorrente, violerebbe i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione nonché l'art. 136 della Costituzione. A tal proposito viene richiamata la sentenza n. 67/2011, con la quale la Corte Costituzionale, pronunciandosi sulla legge contenente la disciplina "sostanziale" della disposizione in esame, censurava la parte in cui prevedeva la promozione della stabilizzazione dei suddetti lavoratori in assenza della procedura concorsuale obbligatoria richiesta dall'articolo 97 della Costituzione, ovvero dei presupposti in base ai quali sono consentite deroghe al principio del pubblico concorso (esigenze particolari e professionalità dei prescelti adeguatamente garantita). La Corte Costituzionale dichiara fondata la questione di legittimità sollevata poiché la ritiene censurabile per gli stessi vizi di legittimità individuati nella sentenza sopra citata., dal momento che risulta evidente la volontà del legislatore "*di mantenere in vita o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell'efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale.*" (vedi anche sent. 99 del 2012).

Del pari fondata è la questione di legittimità sollevata in ordine alla seconda disposizione regionale impugnata nella parte in cui prevede che, per motivi di compravendita, è consentita la movimentazione di animali da vita della specie bovina ed ovicaprina con documentazione di scorta priva della vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale della ASL competente in ordine alla avvenuta vaccinazione.; sopprimendo nei fatti la certificazione della ASL competente e sostituendola con un'autocertificazione la disposizione regionale impugnata interviene, come si evince dal richiamo al regolamento CE/1266/2007 concernente misure applicative della direttiva sulla "lotta alla febbre catarrale (blue tongue) di alcune specie animali", incide in materia di "profilassi internazionale", di competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione., con profili incidenti anche sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anch'essa riservata alla competenza dello Stato, ai sensi della lettera s) del secondo

comma del medesimo articolo 117. La Corte conclude precisando che spetta pertanto “*alla normativa statale che prevede il controllo sanitario della ASL competente sul bestiame in transito, in linea con quanto previsto in sede comunitaria e UE, assicurare, anche in relazione al profilo delle procedure, ad esempio in tema di programmi di prevenzione o di controllo e vigilanza, oltre che a quello strettamente sanzionatorio, una indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, secondo livelli minimi di tutela che necessitano, proprio per le esigenze della profilassi, di una ineludibile omogeneità di criteri e parametri di valutazione*”, nonché “*alla competenza del Ministero della salute la cura dei rapporti con l’Organizzazione mondiale della sanità e con altre Agenzie ONU anche per l’attuazione di convenzioni e di programmi sanitari internazionali.*”.

SENTENZA N. 72
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Luigi MAZZELLA	Presidente
Gaetano SILVESTRI	Giudice
Giuseppe TESAURO	“
Paolo Maria NAPOLITANO	”
Giuseppe FRIGO	”
Alessandro CRISCUOLO	”
Paolo GROSSI	”
Giorgio LATTANZI	”
Aldo CAROSI	”
Marta CARTABIA	”
Sergio MATTARELLA	”
Mario Rosario MORELLI	”
Giancarlo CORAGGIO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito il 28 febbraio, notificato il 2 marzo 2012, depositato in cancelleria il 6 marzo 2012 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2012.

Visto l’atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell’udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l’avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna in via principale gli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, recante «Disposizioni per la formazione del

bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012», denunciandone il contrasto, rispettivamente, quanto alla prima disposizione, con gli articoli 3, 97 e 136 della Costituzione e, quanto alla seconda, con gli artt. 117, primo e secondo comma, lettere q) ed s), Cost. 2.— A proposito dell'art. 19 della citata legge regionale, il ricorrente rammenta come lo stesso preveda, attraverso il rinvio alle finalità di cui all'art. 14 della legge regionale 24 dicembre 2008, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2009), come modificata dall'art. 33 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 27 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009 e del bilancio pluriennale per il triennio 2009/2011), un contributo regionale per la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) e che siano utilizzati da almeno tre anni presso i Comuni e gli altri enti pubblici, nonché per la stabilizzazione dei lavoratori ex LSU che abbiano intrattenuto rapporti contrattuali di collaborazione coordinata e continuativa per la durata di 60 mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere.

Il comma 1 dell'art. 14 della citata legge n. 31 del 2008 – che detta, dunque, la disciplina “sostanziale” della disposizione finanziaria oggetto di impugnativa – è stato peraltro sostituito – come espressamente puntualizzato nello stesso testo della disposizione censurata – dal comma 2 dell'art. 33 della richiamata legge regionale n. 27 del 2009; il quale ultimo, a sua volta, è stato sostituito, dapprima, ad opera dell'art. 11, comma 1, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2010) (a decorrere dal 1° gennaio 2010, secondo quanto stabilito dall'art. 86, comma 1, della stessa legge) e, poi, dall'art. 1 della legge regionale 29 gennaio 2010, n. 10 (Modifiche all'art. 11 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 42). Ebbene, entrambe tali ultime disposizioni novellatrici sono state dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 67 del 2011, la quale appunto le censurò, in riferimento all'art. 97 Cost., sul rilievo che esse prevedessero la promozione della stabilizzazione dei soggetti contemplati senza anche prevedere che questi dovessero superare un pubblico concorso. L'indicato parametro risultava violato – osservò la Corte – in quanto esso «impone il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni e consente deroghe a tale principio solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti»: circostanze che non ricorrevano nella specie. Né poteva soccorrere, in senso contrario, il rilievo secondo cui, nel sancire, al comma 1, che la promozione della stabilizzazione dovesse svolgersi «in armonia con quanto previsto dai commi 550 e 551 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244», si prevedesse, al comma 2, che le assunzioni dovessero avvenire «in ogni caso attraverso procedure selettive»: il concorso pubblico richiesto dall'art. 97 Cost. – si puntualizzò – «è cosa diversa rispetto a generiche e non meglio precisate procedure selettive. Esso, infatti, è una procedura aperta a tutti (“stabilizzandi” o no che siano) che sfocia nell'assunzione dei più meritevoli; le seconde, invece, consistono in accertamenti relativi alle capacità professionali dei soli appartenenti alle categorie di “stabilizzandi” individuate dalle norme regionali».

3.— La disposizione ora censurata, dunque, procedendo a finanziare nuovamente, per l'anno 2012, le procedure per la stabilizzazione del medesimo personale, contrasterebbe, a giudizio del ricorrente, con gli artt. 3 e 97 nonché con l'art. 136 Cost.: per le sue connotazioni di carattere provvedimentale, essa andrebbe assoggettata ad un rigoroso scrutinio di non arbitrarietà e di rispetto del principio di legalità della azione amministrativa; d'altra parte, mirando a reintrodurre una disciplina già dichiarata costituzionalmente illegittima, presenterebbe gli stessi vizi di quella espunta dall'ordinamento.

4.— L'art. 32 della medesima legge regionale n. 26 del 2011 sarebbe a sua volta in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 117, secondo comma, lettere q) ed s), della Costituzione nella parte in cui prevede che, per motivi di compravendita, è consentita la movimentazione di animali domestici della specie bovina ed ovicaprina con documentazione di scorta priva della vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale della ASL competente in ordine alla avvenuta vaccinazione dei medesimi animali. Sottolinea al riguardo il ricorrente che il regolamento

CE/1266/2007(Regolamento della Commissione relativo alle misure di applicazione della direttiva 2000/75/CE per quanto riguarda la lotta, il controllo, la vigilanza e le restrizioni dei movimenti di alcuni animali appartenenti a specie ricettive alla febbre catarrale), richiamato dalla disposizione impugnata, si riferisce alle misure applicative della direttiva 2000/75/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), concernente la lotta alla febbre catarrale (blue tongue). Disposizioni, quelle richiamate, che dovrebbero ritenersi riconducibili alla materia della “profilassi internazionale”, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a norma dell’art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., con profili incidenti sulla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, anch’essa riservata alla legislazione statale, ai sensi della lettera s) del medesimo art. 117, secondo comma, Cost. Non sarebbe consentita l’adozione, sul territorio regionale, di interventi difformi rispetto alla normativa statale, in quanto ciò contrasterebbe con l’esigenza di discipline di carattere unitario.

5.— Le questioni sono entrambe fondate.

6.— A proposito delle censure riguardanti l’art. 19, assume carattere pregiudiziale ed assorbente – anche sulla base della palese inconferenza degli argomenti addotti dalla Regione per legittimare la disposizione in questione rispetto a quelle dichiarate costituzionalmente illegittime con la richiamata sentenza n. 67 del 2011 – il profilo della lamentata violazione dell’art. 136 della Costituzione.

Secondo la Regione, infatti, la disposizione impugnata, facendo riferimento testuale alla modifica dell’art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008, avvenuta ad opera dell’art. 33 della legge regionale n. 27 del 2009, conterrebbe una previsione antecedente alle disposizioni modificative poi dichiarate costituzionalmente illegittime, restando perciò estranea all’influenza del “giudicato costituzionale”: essa provvederebbe soltanto ad operare uno stanziamento diretto a coprire i costi sopportati dagli enti pubblici che avessero già effettuato stabilizzazioni di personale precario alle condizioni di legge, in linea con quanto previsto al comma 3 del predetto art. 33 (che riconosce ai Comuni un contributo unitario per ogni lavoratore stabilizzato).

L’assunto appare privo di fondamento. Da un lato, infatti, è agevole rilevare che il richiamo operato dalla disposizione impugnata all’art. 14 della legge regionale n. 31 del 2008, come modificato, appunto, dall’art. 33 della legge regionale n. 27 del 2009 – indipendentemente dalla astratta questione della successione delle leggi nel tempo, che, pure, risulterebbe per se stessa decisiva (posto che, data una modifica a un testo legislativo, il richiamo a questo da parte di una legge successiva non può intendersi riferito, né riferibile, al testo antecedente alla modifica) – assume risalto proprio per la indicazione delle “finalità” alle quali è destinato lo stanziamento: finalità che consistevano – e che tuttora consisterebbero – appunto nella promozione della stabilizzazione del personale precario e che, a causa della mancanza di previsione di procedure concorsuali, determinarono, come si è detto, l’intervento demolitore di questa Corte.

La circostanza che si tratti di un richiamo meramente formale finisce per costituire, quindi, un semplice espediente, che non può impedire di cogliere la sostanza della volontà legislativa di mantenere in piedi o di ripristinare, sia pure indirettamente, in contrasto con il sistema dell’efficacia delle decisioni caducatorie, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale (analogamente, più di recente, la sentenza n. 99 del 2012) e contro la quale ora, dunque, pertinentemente tornano a dirigersi le censure del Governo. Si consideri, del resto, che, sia la norma di attribuzione di un contributo unitario ai Comuni (art. 33, comma 3, già richiamato), sia la norma di finanziamento complessivo (come quella qui all’esame) figuravano nella disciplina in discorso sin dal suo originario impianto – si veda l’art. 46, comma 4, della legge regionale 6 agosto 2008, n. 20 (Assestamento del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2008) – e che queste norme sono state, sia pure in vario modo, più volte riprodotte o modificate nei termini di cui si è detto: cosicché risulta, comunque, smentito dal succedersi degli innesti normativi l’argomento, prospettato dalla resistente a giustificazione della norma impugnata, secondo cui questa sarebbe destinata a far fronte a necessità del tutto occasionali e contingenti.

7.— Pur senza considerare che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente «qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale» (così la sentenza n. 51 del 2012), non può, del resto, non sottolinearsi, da un diverso ma concorrente profilo, come il contenuto o il carattere meramente finanziario di una disposizione, quale quella impugnata, non possa ragionevolmente implicare una sua completa autonomia rispetto all'oggetto o all'obiettivo cui il (nel caso, rinnovato) finanziamento si riferisce: come se – ciò che si vorrebbe nella specie – la vicenda della destinazione di una somma per la stabilizzazione dei lavoratori possa risultare del tutto indipendente rispetto a quella delle “modalità” attraverso le quali si svolge il concreto realizzarsi della stabilizzazione.

Ove, in altre parole, i singoli enti destinatari del finanziamento fossero essi normativamente tenuti a rispettare i dicta di questa Corte con specifico riguardo all'art. 97 Cost. – il quale, come si è sottolineato, impone di reclutare il personale delle pubbliche amministrazioni attraverso pubblico concorso, consentendosi deroghe solo qualora ricorrano esigenze particolari e sia adeguatamente garantita la professionalità dei prescelti –, si dovrebbe ipotizzare una diversità di sfere di responsabilità, nel senso che la previsione del finanziamento regionale non inciderebbe, in sé, sulle procedure di stabilizzazione, da riservare a diverse previsioni normative.

Resta, però, il fatto che, nel caso di specie, la Regione non soltanto non ha indicato le specifiche fonti normative dalle quali potersi trarre la regolamentazione di siffatte “modalità” – si ribadisce che fu proprio tale carenza a generare il ricordato intervento demolitore di questa Corte – ma, addirittura, essa si limita a traslare in capo agli enti finanziati un simile sindacato di legalità, nonostante che siano proprio gli enti medesimi a ricevere dalla stessa legge regionale la base normativa per procedere alle stabilizzazioni.

Né, d'altra parte, può trascurarsi di sottolineare – a ulteriore dimostrazione della implausibilità di una diversa lettura del quadro normativo – che sin dal 2005 la Regione Basilicata ha adottato una legge (19 gennaio 2005, n. 2) di «delegificazione dei provvedimenti in materia di prosecuzione e stabilizzazione lavorativa dei soggetti impegnati in attività socialmente utili», stabilendo, poi, con varie deliberazioni regionali, programmi ed interventi in materia di stabilizzazione degli stessi.

8.— Del pari fondata si rivela la questione riguardante l'art. 32 della legge regionale impugnata, posto che si sopprime nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione.

Vanno in proposito evocati i precedenti rappresentati dalle sentenze n. 12 del 2004 e n. 406 del 2005, ove, proprio con riferimento alle cautele imposte per evitare la diffusione ed il contagio della febbre catarrale dei ruminanti e degli ovini, si è richiamato il principio che devolve alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di “profilassi internazionale”, con il coinvolgimento, anche, di profili riguardanti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anch'essa riservata alla competenza legislativa dello Stato.

Appare, d'altra parte, fin troppo evidente che la normativa statale che prevede il controllo sanitario della ASL competente sul bestiame in transito – in linea con quanto previsto in sede comunitaria e UE (si veda, da ultimo, il reg. CE 30 maggio 2012, n. 456/2012, Regolamento di esecuzione della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 1266/2007 relativo alle misure di applicazione della direttiva 2000/75/CE del Consiglio per quanto riguarda la lotta, il controllo, la vigilanza e le restrizioni dei movimenti di alcuni animali appartenenti a specie ricettive alla febbre catarrale) – é destinata ad assicurare, anche in relazione al profilo delle procedure (ad esempio in tema di programmi di prevenzione o di controllo e vigilanza), oltre che a quello strettamente sanzionatorio, una indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, secondo livelli minimi di tutela che necessitano, proprio per le esigenze della profilassi, di una ineludibile omogeneità di criteri e parametri di valutazione.

Né sembrerà superfluo ricordare, in tale quadro di riferimento, che spetta alla competenza del Ministero della salute la cura dei rapporti con l'Organizzazione mondiale della sanità e con altre Agenzie ONU anche per l'attuazione di convenzioni e di programmi sanitari internazionali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 19 e 32 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2013.

Sentenza del 23 aprile 2013, n. 73		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Puglia	
Materie	Pubblico impiego Principio del pubblico concorso	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale);	illegittimità costituzionale	art. 97, terzo comma, Cost.
art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012),	cessazione della materia del contendere	artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost
Sintesi		
<p>Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato una norma della legge regionale concernete misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale, che ha stabilito come gli enti del servizio sanitario regionale pugliese, in attesa dell'espletamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti nel settore sanitario, possono avvalersi - senza oneri aggiuntivi e a tempo determinato - delle stesse persone selezionate in base a procedure previste dalla l.r. Puglia n. 40 del 2007, legge dichiarata incostituzionale (sent. 42 del 2011).</p> <p>La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione del precetto dell'art. 97 Cost. e, segnatamente, del principio del pubblico concorso, in quanto sono state utilizzate graduatorie formatesi all'esito di procedure non rispondenti al principio del pubblico concorso e, pertanto, dichiarate costituzionalmente illegittime.</p> <p>Con altro ricorso, il Governo ha impugnato l'art. 5, comma 3, della l. r. 18/2012 della Regione consente, a certe condizioni, di prorogare i contratti a tempo determinato previsti dall'art. 1 della l. r.11/2012, senza previa autorizzazione della Giunta regionale, a differenza di quanto il medesimo articolo dispone per altre ipotesi di assunzione di personale. Tale norma, ad avviso della parte ricorrente, violerebbe i medesimi parametri evocati dal precedente ricorso (artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.) e per le medesime ragioni. Successivamente l'art. 5 impugnato è stato abrogato dall'art. 14 della l. r. 45/2012 e medio tempore non ha avuto applicazione. Tale abrogazione, pertanto, ha permesso alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere.</p>		

SENTENZA N. 73
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Luigi	MAZZELLA	Presidente
- Gaetano	SILVESTRI	Giudice
- Giuseppe	TESAURO	”

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l’accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale) e dell’art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2012), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 13-17 luglio 2012 e il 23-27 agosto 2012, depositati nella cancelleria della Corte il 17 luglio e il 31 agosto 2012 e iscritti ai numeri 105 e 117 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione della Regione Puglia;

udito nell’udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l’avvocato dello Stato Antonio Grumetto per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Vittorio Triggiani per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.– (omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-17 luglio 2012, depositato presso la cancelleria il 17 luglio 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 105 del 2012, ha impugnato l’articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l’accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale).

1.1.– La disposizione impugnata prevede che gli enti del servizio sanitario regionale, nelle more del completamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti, si avvalgano, a tempo determinato e senza oneri aggiuntivi rispetto al livello di spesa sostenuto per la medesima voce di costo nell’esercizio 2011, del personale selezionato in base all’esito delle procedure indicate all’art. 3, comma 40, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con sentenza n. 42 del 2011.

Secondo il ricorrente, la norma censurata contrasterebbe con numerosi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale, anche in riferimento al piano di rientro al quale la Regione Puglia è tuttora assoggettata e, di conseguenza, violerebbe l’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sarebbero, altresì, violati gli artt. 3 e 97 Cost., considerato che la disposizione censurata consente l’assunzione di personale selezionato in base a una procedura dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-27 agosto 2012, depositato nella cancelleria della Corte il 31 agosto 2012 e iscritto al registro ricorsi n. 117 del 2012, ha poi impugnato l'art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), che consente, a certe condizioni, di prorogare i contratti a tempo determinato previsti dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 11 del 2012, senza previa autorizzazione della Giunta regionale, a differenza di quanto il medesimo articolo dispone per altre ipotesi di assunzione di personale. Tale norma violerebbe i medesimi parametri evocati dal precedente ricorso (artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.) e per le medesime ragioni.

3.– In ragione della connessione oggettiva tra le due disposizioni censurate, i due giudizi possono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

4.– Occorre preliminarmente ricostruire il contesto normativo nel quale le disposizioni in esame si inseriscono.

L'art. 3, comma 40, della legge reg. Puglia n. 40 del 2007 ha previsto una procedura di stabilizzazione del personale del sistema sanitario regionale già in servizio con contratto a tempo determinato, basata su un concorso riservato.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 42 del 2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, per contrasto con l'art. 97, terzo comma, Cost., considerando che essa disponeva «una procedura selettiva interamente riservata, in assenza di alcuna peculiare ragione di interesse pubblico» e ritenendo che «la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione» non fosse una ragione sufficiente a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso.

In seguito, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012 ha previsto che il personale, già selezionato ai sensi di tale procedura dichiarata costituzionalmente illegittima, fosse impiegato a tempo determinato e fino all'espletamento di procedure di reclutamento per la copertura dei posti vacanti, per un periodo non superiore ai sei mesi.

L'art. 5, commi 2 e 3, della legge reg. Puglia n. 18 del 2012 ha successivamente disposto che debbano essere sottoposte ad una autorizzazione della Giunta regionale tutte le procedure di assunzione di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata o continuativa presso gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale, con l'eccezione delle proroghe dei contratti previsti all'art. 1 della legge reg. n. 11 del 2012, già censurati.

Il predetto art. 5 della legge reg. n. 18 del 2012 è stato poi abrogato dall'art. 14 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2016 della Regione Puglia), a decorrere dal giorno stesso della sua pubblicazione.

5.– Alla luce di questo quadro normativo, la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012 deve dichiararsi fondata, per violazione dell'art. 97 Cost.

5.1.– Il legislatore regionale, infatti, con l'impugnato art. 1, comma 2, della legge reg. n. 11 del 2012, ha previsto l'avvalimento a tempo determinato di personale selezionato in base ad una procedura dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 97 Cost., con la conseguenza che i vizi di tale procedura si ripercuotono anche sulla disposizione oggetto del presente giudizio.

Né la necessità di garantire la continuità dell'azione amministrativa, addotta dalla resistente, è ragione di per sé sufficiente a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso.

Contrasta, infatti, con l'art. 97 Cost. l'utilizzazione delle graduatorie formatesi all'esito di procedure non rispondenti al principio del pubblico concorso, sia quando il fine è quello di assumere personale a tempo indeterminato, sia quando l'intendimento è, come nel presente giudizio, quello di instaurare o prorogare contratti a tempo determinato.

5.2.– La Corte ha già notato «con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare ai giudicati costituzionali» (sentenza n. 245 del 2012). Questo ricorso, ormai relativamente frequente da parte della Regione, a procedure dichiarate costituzionalmente illegittime, rappresenta, tra l'altro, una violazione del giudicato costituzionale ex art. 136 Cost. Infatti, «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. 245 del 2012, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963), come avviene nel caso in esame, in cui la legislazione regionale, pur non riproducendo formalmente la procedura di stabilizzazione già dichiarata illegittima, ne utilizza gli esiti in spregio ai principi enunciati da questa Corte.

5.3.– Restano assorbite le ulteriori ragioni di censura.

6.– Con riferimento alla questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 5, comma 3, della legge reg. Puglia n. 18 del 2012, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, considerato che la norma oggetto di censura è stata abrogata dall'art. 14 della successiva legge reg. n. 45 del 2012 e medio tempore non ha ricevuto applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 3 del 2013 e n. 192 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale);

2) *dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge della Regione Puglia 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012), promossa, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 117 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2013.

Sentenza del 24 aprile 2013, n. 76		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Resistente	Regione Lombardia	
Materie	Istruzione Pubblico impiego Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione).	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.
Sintesi		
<p>L'impugnativa statale ha ad oggetto una disposizione contenuta nella legge della Regione Lombardia diretta ad individuare "misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione"; in particolare, la norma impugnata, modificando una precedente norma finalizzata alla "valorizzazione delle autonomie scolastiche", riconosce a queste ultime, nell'ambito delle norme generali sull'istruzione o di specifici accordi con lo Stato, di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali. Il ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere n), g) ed m), in quanto il legislatore regionale avrebbe legiferato in ambiti riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva statale: norme generali sull'istruzione, accesso al pubblico impiego e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. La Corte Costituzionale, dopo aver ritenuto, in via preliminare, non fondata l'eccezione di inammissibilità eccepita dalla resistente, secondo la quale la disposizione censurata sarebbe strutturata in modo tale da prevedere, ai fini dell'organizzazione dei concorsi, necessariamente l'intesa tra lo Stato e la Regione, nel merito, dichiara fondata la questione di legittimità sollevata dal ricorrente con riferimento alla disposizione costituzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera g): legittimato a dettare regole per il reclutamento del personale docente non può che essere il legislatore statale nell'ambito della competenza riconosciutagli dalla Costituzione in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato", dal momento che, conclude la Corte, il suddetto personale rientra nella categoria del pubblico impiego.</p>		

SENTENZA N. 76
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Luigi	MAZZELLA	Presidente
- Gaetano	SILVESTRI	Giudice
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"

-	Marta	CARTABIA	"
-	Sergio	MATTARELLA	"
-	Mario Rosario	MORELLI	"
-	Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 giugno 2012, depositato in cancelleria il 22 giugno 2012 ed iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Cintioli per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *g*), *m*) ed *n*), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), che ha modificato in parte l'art. 3 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia).

Secondo il ricorrente la censurata disposizione – nella parte in cui consente alle istituzioni scolastiche, nell'ambito delle norme generali sull'istruzione o di specifici accordi con lo Stato, di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali – sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *g*), *m*) ed *n*), e terzo comma, della Costituzione.

Ciò quanto all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., perché il reclutamento del personale docente rientrerebbe tra le norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva dello Stato, facendo parte di quelle «strutture portanti» del sistema nazionale dell'istruzione che richiedono un'applicazione unitaria sull'intero territorio nazionale; risulterebbe violato, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., perché il reclutamento dei docenti attiene all'accesso al pubblico impiego, di competenza esclusiva dello Stato anche alla luce della sentenza n. 279 del 2005 di questa Corte; e sarebbero in tal modo lesi, infine, i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., perché il reclutamento del personale rientra nell'assetto organizzativo della scuola, da inserire nella menzionata categoria.

2.— La Regione Lombardia ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione.

Secondo tale difesa, infatti, la censurata disposizione sarebbe strutturata in modo tale da prevedere necessariamente un'intesa tra lo Stato e la Regione, senza della quale il sistema ivi delineato non potrebbe funzionare. A questa conclusione la Regione perviene osservando che – in base al comma 2-*quater* della norma in esame – le modalità di espletamento del bando di concorso sono definite con deliberazione della Giunta regionale sulla base dell'intesa di cui al comma 2-*bis*. Simile previsione toglierebbe ogni sostanziale interesse alla questione, perché allo Stato sarebbe sufficiente non dare corso all'intesa per bloccare ogni iniziativa della Regione.

2.1.— L'eccezione non è fondata.

Rileva questa Corte che il testo della disposizione in esame presenta un certo margine di ambiguità. Infatti, mentre nel comma 2-*bis* dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, modificato dall'impugnato art. 8 della legge reg. Lombardia n. 7 del 2012, la possibilità di istituire i concorsi si

colloca «nell'ambito delle norme generali o di specifici accordi con lo Stato», il successivo comma 2-*quater* del medesimo art. 3 afferma che le modalità di espletamento del bando di concorso sono definite «con deliberazione della Giunta regionale, sulla base dell'intesa di cui al comma 2-*bis*»; non è ben chiaro, quindi, se l'intesa sia prevista come assolutamente necessaria o meno, perché la congiunzione disgiuntiva “o” di cui al comma 2-*bis* non permette un'interpretazione chiara in un senso o nell'altro.

Anche indipendentemente da simile ambiguità lessicale, tuttavia, l'eccezione è da ritenere comunque priva di fondamento per il fatto che – come questa Corte ha avuto modo di affermare più volte – le forme di collaborazione e coordinamento, pure auspicabili, tra apparati statali, regionali e di enti locali, che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possono essere «disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», ma devono «trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenza n. 104 del 2010). Ne consegue che una Regione non può invocare a salvezza di una propria normativa il fatto che la medesima necessiti, per la concreta operatività, di forme di collaborazione con lo Stato che non siano state oggetto di precedenti forme di accordo, e tanto in conformità al principio della leale collaborazione che deve animare l'intero quadro dei rapporti Stato-Regioni.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

La norma impugnata consente alle istituzioni scolastiche – secondo quanto riportato in precedenza – di «organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali e di favorire la continuità didattica»; a tali selezioni è ammesso a partecipare – in base al comma 2-*ter* dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, modificato dalla norma oggi in esame – soltanto «il personale docente del comparto scuola iscritto nelle graduatorie provinciali ad esaurimento». In base al sistema così creato, quindi, ciascun istituto scolastico statale ha la possibilità, alle condizioni indicate, di bandire i concorsi per il reclutamento dei docenti precari con incarico annuale.

È evidente, però, che in tal modo la Regione dispone in merito all'assunzione di una categoria di personale, appunto quello docente, che è inserito nel pubblico impiego statale. Come questa Corte ha avuto modo di rilevare, infatti, con le sentenze n. 37 del 2005 e n. 147 del 2012 – l'una in riferimento al c.d. personale ATA e l'altra in rapporto alla diversa posizione dei dirigenti scolastici – nell'attuale quadro normativo il personale scolastico è alle dipendenze dello Stato e non delle singole Regioni. Ne consegue che ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato.

La disposizione in esame si inserisce nel corpo dell'art. 3 della legge reg. Lombardia n. 19 del 2007, norma intitolata «Valorizzazione dell'autonomia scolastica». Ora, il fatto che la previsione di concorsi per l'assunzione del personale docente sia inserita in tale ambito non muta i termini della questione, perché la valorizzazione dell'autonomia non può spingersi fino al punto di consentire ai singoli istituti scolastici di scegliere il proprio personale docente con concorsi locali. Né a diversa conclusione può pervenirsi per il fatto che la legge regionale in esame limita la possibilità di assunzione del personale docente – scelto nell'ambito delle graduatorie provinciali ad esaurimento – ai soli incarichi annuali, avendo come obiettivo quello di favorire la continuità didattica; anche il personale docente assunto con contratto a tempo determinato fa ugualmente parte del pubblico impiego.

La previsione della possibilità di reclutare tale personale con modalità stabilite da una legge regionale, quindi, oltre ad essere del tutto eccentrica rispetto all'ordinamento nel suo complesso, è in evidente contrasto con il menzionato parametro costituzionale.

4.— Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia n. 7 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

Gli ulteriori parametri costituzionali richiamati rimangono assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012 n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2013.

Sentenza del 3 maggio 2013, n. 79

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Campania	
Materie	Tutela della salute Potere sostitutivo Coordinamento della finanza pubblica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 2, commi 4 e 5, 4, commi 6, 7 e 8, 5, comma 11, 6, comma 2, lettere c) e d), 15, commi 6 e 13, della legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania)	illegittimità costituzionale	artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.
art. 16, della l.r. 19/2012	illegittimità costituzionale in via consequenziale	art. 117, terzo comma, Cost.

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Regione Campania che ha istituito il registro tumori della popolazione della Regione Campania.

Il ricorrente ha articolato le questioni suddividendo le norme di cui lamenta l'illegittimità costituzionale in due gruppi: il primo {articolo 2, commi 4 e 5; articolo 4, commi 6,7 e 8; articolo 5, comma 11; articolo 6, comma 2, lettere c) e d), e articolo 15, commi 6 e 13} sarebbe in contrasto con gli articoli 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.; il secondo (articolo 4, comma 6, lettera a), e comma 7, lettera a); articolo 6, comma 2, lettera d), articolo 15, comma 6) violerebbe gli articoli 97, 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost. Più specificatamente, le norme del primo gruppo dispongono che la gestione di ogni registro tumori sia affidata ad unità operative strutturate presso ciascun dipartimento di prevenzione delle ASL e della Regione, e istituiscono nuove strutture, così interferendo, secondo il ricorrente, con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario di competenza del Commissario ad acta, violando, peraltro, il principio fondamentale di contenimento della spesa pubblica sanitaria. Le norme del secondo gruppo configgerebbero, invece, con i principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, nonché con il principio del pubblico concorso di cui all'articolo 97 Cost.

Secondo la Corte, che dichiara le questioni fondate, *“l'intima connessione esistente fra tutte le norme impugnate e la loro inscindibilità funzionale, in quanto volte, le prime, alla istituzione dell'elemento oggettivo “ufficio”, e le seconde alla correlativa dotazione dell'elemento soggettivo “organico”, rende opportuna la trattazione unitaria dei prospettati dubbi di costituzionalità con riferimento agli articoli 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.”* La Corte afferma pertanto che *“le funzioni amministrative del Commissario devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali”*. In particolare, *“ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale, avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale”*. Risulta alla Corte evidente che le norme impugnate interferiscono con le funzioni e le attività del commissario ad acta e debbano essere, di conseguenza, dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'articolo 120, secondo comma, Cost.

Per quanto concerne la presunta violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost, le questioni vengono ritenute anch'esse fondate poiché, in armonia con la giurisprudenza costituzionale consolidata, la Corte dichiara che l'autonomia delle Regioni, nel settore della tutela della salute ed

in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario "può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa". Peraltro, "in un quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario", il legislatore statale può, in applicazione del principio di coordinamento della finanza pubblica, "legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari".

Le norme impugnate, inoltre, prevedendo l'istituzione di nuovi uffici e soprattutto dotandoli di aggiuntive risorse strumentali, umane e finanziarie, secondo la Corte, "si pongono in contrasto con l'obiettivo del rientro nell'equilibrio economico-finanziario perseguito con l'Accordo sul Piano di rientro e con il Piano medesimo". Tale contrasto viene ritenuto palese, in particolare, dall'esistenza nella legge impugnata di uno stanziamento ad hoc previsto dall'articolo 16, rubricato "norma finanziaria". Proprio questa disposizione manifesta l'incompatibilità con il fine del contenimento della spesa pubblica sanitaria perseguito con il Piano di rientro ma anche dall'articolo 117, terzo comma, Cost.. Ciò comporta che la Corte abbia dichiarato in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale anche dell'articolo 16 della medesima legge regionale.

La accertata fondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento ai parametri di cui agli articoli 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost., comporta la valutazione da parte della Corte dell'assorbimento delle ulteriori censure di violazione dell'articolo 97 Cost, invocato dal ricorrente con riferimento ai principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione e del pubblico concorso.

SENTENZA N. 79
ANNO 2013

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	"
- Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 4 e 5; dell'art. 4, commi 6, 7 e 8; dell'art. 5, comma 11; dell'art. 6, comma 2, lettere c) e d); dell'art. 15, commi 6 e 13, della legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della

Regione Campania), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 14-21 settembre 2012, depositato in cancelleria il 21 settembre 2012 ed iscritto al n. 125 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
udito l'avvocato dello Stato Luigi Andronio 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 dell'articolo 2, commi 4 e 5, dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, dell'art. 5, comma 11, dell'art. 6, comma 2, lettere c) e d), e dell'art. 15, commi 6 e 13, della legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania), in riferimento agli artt. 120, secondo comma, 117, terzo comma, e 97 della Costituzione.

2.– Il ricorrente ha articolato le questioni suddividendo le norme di cui lamenta l'illegittimità costituzionale in due gruppi: il primo [art. 2, commi 4 e 5; art. 4, commi 6, 7 e 8; art. 5, comma 11; art. 6, comma 2, lettera c); art. 15, commi 6 e 13] sarebbe in contrasto con gli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.; il secondo [art. 4, comma 6, lettera a), e comma 7, lettera a); art. 6, comma 2, lettera d); art. 15, comma 6] violerebbe gli artt. 97, 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

2.1.– Le norme del primo gruppo dispongono che la gestione di ogni registro tumori sia affidata ad unità operative, dedicate e strutturate presso ciascun dipartimento di prevenzione delle ASL e della Regione, e istituiscono nuove strutture, così interferendo, secondo il ricorrente, con l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario di competenza del Commissario ad acta. Il punto 2, lettere c) e m), ed il punto 4 del mandato commissariale, infatti, affidano al Commissario, fino all'avvenuta attuazione del Piano, il riassetto della rete ospedaliera e la sospensione di eventuali nuove iniziative regionali in corso finalizzate a realizzare ed aprire nuove strutture sanitarie pubbliche nonché ad autorizzare ed accreditare strutture sanitarie.

Esse, poi, interverrebbero in materia di organizzazione sanitaria senza rispettare i vincoli posti dal Piano di rientro, così pregiudicando il conseguimento degli obiettivi di risparmio in esso previsti e violando il principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 (Disposizioni per formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010), in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

2.2.– Le norme del secondo gruppo riservano all'assessorato regionale alla sanità la nomina dei sette responsabili dei registri tumori provinciali e subprovinciali, del responsabile del registro tumori infantili e del funzionario del centro di coordinamento, senza precisare le procedure attraverso le quali debbano essere effettuate tali nomine e se esse riguardino o meno il personale già dipendente dal servizio sanitario regionale; le norme in questione pertanto – sempre secondo il ricorrente – contrastano con i principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione nonché con il principio del pubblico concorso di cui all'art. 97 Cost.

Inoltre, disponendo nuovi incarichi professionali, da un lato, interferirebbero con l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario affidata al Commissario ad acta, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.; dall'altro, non rispetterebbero i vincoli posti dal Piano, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.– L'intima connessione esistente fra tutte le norme impugnate e la loro inscindibilità funzionale – in quanto volte, le prime, alla istituzione dell'elemento oggettivo "ufficio" e le seconde alla correlativa dotazione dell'elemento soggettivo "organico" – rende opportuna la trattazione unitaria (sentenze n. 141 del 2010 e n. 341 del 2009) dei prospettati dubbi di costituzionalità con riferimento agli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost.

4.– Le questioni sono fondate.

4.1.– Questa Corte ha affermato che «l'operato del Commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario [...] devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenze n. 28 del 2013 e n. 78 del 2011).

Più specificatamente, secondo la Corte «la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario *ad acta*, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 28 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 2 del 2010); ed in particolare, «ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale “avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale [...]”» (sentenza n. 18 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 131 del 2012).

4.2.– Ebbene, la delibera del 23 aprile 2010 di attribuzione del mandato commissariale per la prosecuzione del Piano di rientro, al punto 1 (erroneamente indicato come punto 2 in ricorso), lettere c) e m), prevede, quali linee di intervento dell'operato del Commissario, rispettivamente, «il riassetto della rete ospedaliera e territoriale, con adeguati interventi per la dimissione/riconversione/organizzazione dei presidi non in grado di assicurare adeguati profili di efficienza e di efficacia; analisi del fabbisogno e verifica dell'appropriatezza». Il punto 4, poi, assegna al Commissario l'incarico «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 all'attuazione del Piano di rientro».

Il punto 1, lettera e), della delibera, infine, assegna al Commissario «la realizzazione e il contenimento della spesa del personale». Dal canto loro, i Programmi operativi di adeguamento 2011-2012 (in attuazione dei vincoli posti dal Piano di rientro), al punto 2.2.1 (rubricato «Blocco del turn over»), prevedono il blocco totale delle assunzioni.

4.3.– Risulta evidente che le norme impugnate interferiscono con le funzioni e le attività del commissario ad acta; esse dunque devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

4.4.– Le questioni sono fondate anche con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.4.1.– Questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007) – al pari dell'art. 2, commi 80 e 95, delle legge n. 191 del 2009, invocati dal ricorrente come parametri interposti – può essere qualificato «come espressione di un principio

fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Tali norme hanno, infatti, reso vincolanti per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91 del 2012).

4.4.2.– Le norme impugnate, prevedendo l'istituzione di nuovi uffici e soprattutto dotandoli di aggiuntive risorse strumentali, umane e finanziarie, si pongono in contrasto con l'obiettivo del rientro nell'equilibrio economico-finanziario perseguito con l'Accordo sul Piano di rientro e con il Piano medesimo.

Tale contrasto è reso palese, in particolare, dall'esistenza nella legge impugnata di uno stanziamento ad hoc: difatti, l'art. 16, rubricato «norma finanziaria», «impegna risorse finanziarie, vincolate agli obiettivi di una gestione efficiente del registro tumori della Regione Campania, per complessivi euro 1.500.000,00 annui [...] da versare alle Asl della Regione Campania per le attività di ciascun Registro Tumori provinciale e subprovinciale e del Registro Tumori Infantile, all'Ircs "Fondazione Pascale" per le attività del Centro di coordinamento ed all'assessorato regionale alla sanità per le attività del Comitato Tecnico-Scientifico, secondo gli importi percentuali di seguito indicati: a) gestione tre Registri Tumori subprovinciali di Napoli 10 per cento ciascuno; b) gestione Registro Tumori provinciale di Salerno 15 per cento; c) gestione Registro Tumori provinciale di Benevento 10 per cento; d) gestione Registro Tumori provinciale di Avellino 10 per cento; e) gestione Registro Tumori provinciale di Caserta 14 per cento; f) gestione Registro Tumori Infantile 12 per cento; g) attività del Centro di Riferimento dell'Ircs "Fondazione Pascale" 6 per cento; h) attività del Comitato Tecnico-Scientifico 3 per cento».

È questa disposizione, in particolare, che manifesta l'incompatibilità con l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica sanitaria perseguito con il Piano di rientro: non è, infatti, l'istituzione in sé dei registri tumori, del centro di coordinamento e del comitato tecnico-scientifico, che merita di essere contestata.

Lo stesso Commissario ad acta con delibera del 14 settembre 2012 ha ritenuto di dover adottare un'analogia iniziativa, utilizzando però le strutture amministrative esistenti ed il personale in servizio; ed è significativo che abbia anche avuto cura di indicare l'esistenza di una pregressa e vigente copertura finanziaria per il funzionamento degli uffici in questione, precisando «che per le attività del presente decreto non sono previsti oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale».

Conclusivamente, le disposizioni impugnate, ed istitutive dei registri tumori, del centro di coordinamento e del comitato tecnico-scientifico, in quanto comportano spese ulteriori rispetto a quelle già stanziare, contrastano anche con il principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria – espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica – e quindi con l'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*: sentenze n. 260 del 2012, n. 131 del 2012 e n. 91 del 2012).

5.– L'accoglimento del ricorso per le ragioni testé enunciate comporta che sia dichiarata, 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 anche dell'art. 16 della legge n. 19 del 2012 della Regione Campania.

Ad esso, infatti, vanno estesi i motivi di censura esposti a sostegno della fondatezza delle questioni prospettate con riferimento alla violazione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e quindi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.– La fondatezza delle questioni di costituzionalità con riferimento ai parametri di cui agli artt. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, Cost. comporta l'assorbimento delle ulteriori censure di violazione dell'art. 97 Cost., invocato con riferimento ai principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione e del pubblico concorso.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 4 e 5; dell'art. 4, commi 6, 7 e 8; dell'art. 5, comma 11; dell'art. 6, comma 2, lettere c) e d); dell'art. 15, commi 6 e 13, della legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania);

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Campania n. 19 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 aprile 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 maggio 2013.

Sentenza del 22 maggio 2013, n. 90

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo della Toscana	
Parti costituite	Soggetti privati	
Interveniente	Regione Toscana	
Materie	Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 7, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6-bis, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, (Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 "Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 <<Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio>>")	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art. 7, comma 6, l.r. Toscana 20/2002	illegittimità costituzionale nel testo vigente prima della sua sostituzione ad opera dell'art. 65, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012)	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art. 28, comma 12, l.r. Toscana 3/1994	illegittimità costituzionale nel testo vigente prima della sua abrogazione da parte dell'art. 37 della l.r. Toscana 29/2012	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Sintesi

Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate innanzi alla Corte in via incidentale, riguardano alcune disposizioni legislative della Regione Toscana operanti in materia di esercizio dell'attività venatoria. A fondamento del ricorso del tribunale amministrativo vi è la richiesta di annullamento di un atto della Giunta provinciale, emanato sulla base delle suddette disposizioni, alcune delle quali, peraltro, vengono ad essere in parte modificate (art. 7, comma 6, l.r. 20/2002), in parte abrogate (artt. 7, comma 5, l.r. 20/2002 e 28, comma 12, l.r. 3/1994), da una legge regionale intervenuta successivamente alla proposizione del ricorso. Malgrado *lo ius superveniens*, invocato dalla Regione per legittimare la richiesta di rimessione degli atti al giudice *a quo*, la Corte ribadisce il principio più volte affermato, secondo il quale, in questi casi, la legittimità dell'atto amministrativo *"deve essere esaminata in virtù del principio tempus regit actum, «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto» esistente al momento della sua adozione"* (ex plurimis, sentenza n. 177 del 2012), ragion per cui le anzidette modifiche e abrogazioni non rilevano ai fini dell'esito del giudizio. Ciò premesso, ritiene anzitutto fondate le motivazioni addotte dal collegio rimettente in ordine all'illegittimità dell'intero art. 7 l.r. 20/2002, connessa all'adozione del calendario venatorio con lo strumento della "legge-provvedimento" anziché con la forma dell'atto regolamentare, come prevede la normativa nazionale di principio in materia (art. 18, comma 4, l. 157/1992). Tale previsione, oltre ad essere giustificata dalla natura tecnica delle incombenze di spettanza regionale (pubblicazione del calendario venatorio e del regolamento sull'esercizio dell'attività venatoria, acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica), a parere della Corte *"esprime una scelta*

compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.). Le ulteriori censure concernenti il medesimo articolo rimangono, di conseguenza, assorbite.

Parimenti fondata risulta la questione di legittimità della norma regionale (art. 28, comma 12, l.r. 3/1994) che consente, nelle aziende agrituristico venatorie, l'esercizio dell'attività venatoria senza "il possesso dell'apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza", contrariamente a quanto richiesto specificamente dal legislatore statale con l'art. 12, comma 12, l. 157/1992. Peraltro, il valore precipuo del tesserino venatorio è evidenziato anche da altre disposizioni della normativa nazionale richiamata, come quelle che stabiliscono sanzioni per coloro che non esibiscono il tesserino, o quelle che conferiscono alle regioni il potere di sospenderlo "per particolari infrazioni o violazioni delle norme regionali sull'esercizio venatorio". La prescrizione del tesserino regionale assume valore vincolante ai fini del predetto esercizio, essendo "funzionale al rispetto delle norme che, nel regolare la caccia, sono volte alla tutela della fauna e dunque dell'ambiente", tutela affidata in via esclusiva allo Stato(art. 117, secondo comma, lett. s)Cost.) .

SENTENZA N. 90
ANNO 2013

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	”
-Giancarlo	CORAGGIO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»)», e dell'articolo 28, comma 12, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra Lav - Lega Antivivisezione, Onlus Ente Morale ed altri e la Provincia di Firenze ed altri, con ordinanza del 20 ottobre 2011,

iscritta al n. 267 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 54, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione di Eps - Ente Produttori Selvaggina - Sezione Regionale Toscana, nonché l'atto di intervento della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 27 marzo 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Vittorio Chierroni per l'Eps - Ente Produttori Selvaggina - Sezione Regionale Toscana e l'avvocato Silvia Fantappiè per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale: 1) dell'intero articolo 7, e anche, più specificamente, dei commi 5 e 6 del medesimo articolo della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»)»; 2) dell'articolo 28, comma 12, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).

Il collegio rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale n. 20 del 2002, perché per approvare il calendario venatorio è stato adottato dalla Regione lo «strumento della legge provvedimento», e perché, «anche a prescindere da tale questione», l'art. 7 citato sarebbe illegittimo nella parte in cui, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), non prevede che la redazione del calendario venatorio sia preceduta dal parere dell'ISPRA.

Oltre che dell'intero art. 7 della legge regionale n. 20 del 2002, il tribunale amministrativo dubita della legittimità costituzionale del comma 5 di tale articolo, in base al quale dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio è consentita la caccia al cinghiale, anche in caso di terreno coperto di neve, secondo le modalità stabilite dal regolamento regionale. Questa disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 21, comma 1, lettera m), della legge n. 157 del 1992, il quale stabilisce il divieto di caccia «su terreni coperti in tutto o nella maggior parte di neve, salvo che nella zona faunistica delle Alpi». Secondo il ricorrente, il divieto sarebbe stato previsto «evidentemente al fine di innalzare il livello di tutela di quella specie animale, e perciò escludendo che la caccia possa svolgersi per periodi in cui le condizioni del terreno la rendono più vulnerabile ed esposta».

Ancora, il tribunale ritiene la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 5 e 6, della legge regionale n. 20 del 2002, nella parte in cui autorizza la caccia al cinghiale e agli altri ungulati oltre i limiti temporali fissati dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Infine, il tribunale amministrativo ritiene che l'art. 28, comma 12, della legge regionale n. 3 del 1994, recepito dalla deliberazione di Giunta provinciale impugnata nel giudizio a quo, in base al quale «nelle aziende agrituristiche venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria», si ponga in evidente contrasto con l'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, che, ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria, prescrive il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza, contenente l'indicazione delle specifiche norme inerenti il calendario regionale nonché delle forme di cui al comma 5 dello stesso articolo e degli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria.

2.- Dopo la pronuncia dell'ordinanza del tribunale amministrativo, è intervenuta la legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012),

che ha abrogato il comma 5 dell'art. 7 della legge regionale n. 20 del 2002 e ha sostituito il comma 6 del medesimo articolo con una diversa disposizione. Ugualmente, il comma 12 dell'art. 28 della legge regionale n. 3 del 1994 è stato abrogato dall'art. 37 della legge regionale n. 29 del 2012.

Facendo riferimento a questa legge la Regione ha chiesto che sia pronunciata «ordinanza di remissione degli atti al giudice a quo atteso lo *ius superveniens* insistente sulle disposizioni oggetto di questione di legittimità costituzionale».

La richiesta è priva di fondamento.

Innanzitutto va osservato che la prima questione di legittimità costituzionale riguarda l'intero art. 7 della legge regionale n. 20 del 2002, perché il calendario venatorio è stato adottato con legge anziché con regolamento, perciò su di essa non può influire l'abrogazione del comma 5 e la sostituzione del comma 6 di tale articolo, il quale, secondo il giudice rimettente, sarebbe interamente illegittimo.

È da aggiungere che, anche per quanto concerne i commi 5 e 6 dell'art. 7, il citato *ius superveniens* non può avere alcuna influenza sull'esito del giudizio principale. Il tribunale amministrativo è chiamato a giudicare sulla richiesta di annullamento di un atto della Giunta provinciale regolante l'attività della caccia in un periodo ben definito, vale a dire nell'annata 2010-2011, in cui erano in vigore le norme dei commi 5 e 6, sicché è evidente che la rilevanza della questione relativa a tali commi non è venuta meno. Come è stato più volte affermato da questa Corte, infatti, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata «la legittimità dell'atto deve essere esaminata in virtù del principio *tempus regit actum*, “con riguardo alla situazione di fatto e di diritto” esistente al momento della sua adozione» (*ex plurimis*, sentenza n. 177 del 2012).

3.– La questione che investe l'intero art. 7 della legge regionale n. 20 del 2002, relativa all'approvazione del calendario venatorio con una legge regionale, anziché con un atto amministrativo, è fondata.

Questa Corte in più occasioni ha ritenuto «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, n. 116 del 2012, n. 310 del 2012). È da aggiungere che l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui esige che il calendario venatorio sia approvato con regolamento, «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 105 del 2012).

Il vizio di legittimità costituzionale colpisce l'intero art. 7, nel testo che il giudice a quo deve applicare, perciò l'ulteriore censura concernente la mancanza del parere dell'ISPRA e le questioni riguardanti i commi 5 e 6 del medesimo articolo restano assorbite.

Va però precisato che il vizio di legittimità costituzionale non riguarda anche la norma sopravvenuta, posta dal nuovo comma 6 del predetto art. 7, introdotto con la legge regionale n. 29 del 2012, in sostituzione del testo precedente. Il nuovo comma 6 infatti non disciplina il calendario venatorio, ma si limita a prevedere l'approvazione da parte delle province dei piani di abbattimento in forma selettiva degli ungulati, con l'indicazione del «periodo di prelievo nel rispetto della normativa vigente».

4.– Residua la questione relativa all'art. 28, comma 12, della legge regionale n. 3 del 1994, il quale, nella formulazione vigente all'epoca dell'ordinanza di rimessione, stabiliva che «nelle aziende agrituristiche venatorie non è necessario il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria». Il comma è stato abrogato dall'art. 37 della legge regionale n. 29 del 2012, ma, anche in questo caso, permane la rilevanza della questione perché della disposizione impugnata deve continuare a farsi applicazione nel giudizio principale.

Ad avviso del giudice a quo, tale disposizione si porrebbe in evidente contrasto con l'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, che prescrive, ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria, il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza, contenente l'indicazione delle specifiche norme inerenti al calendario regionale, delle forme di cui al comma 5 e degli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria. Inoltre, le attività di controllo relative all'esercizio della concessione, assicurate dal tesserino venatorio, sarebbero finalizzate alla tutela della fauna e rientrerebbero nella competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.- La questione è fondata.

La Regione, nell'eccepire l'infondatezza della questione, sottolinea che l'esenzione dall'obbligo di munirsi del tesserino venatorio sarebbe giustificata dalla circostanza che nelle aziende agrituristico venatorie viene cacciata senza limiti giornalieri selvaggina immessa, proveniente da allevamento. Il tesserino venatorio costituirebbe «uno strumento per effettuare una modalità di controllo dell'esercizio della caccia», mentre nelle aziende faunistico venatorie il controllo verrebbe esercitato con altre modalità.

Argomenti analoghi sono addotti dall'Ente Produttori Selvaggina-Sezione Regionale Toscana (EPS), il quale ha osservato che nelle aziende agrituristico venatorie la selvaggina cacciata è proveniente da allevamento e viene giornalmente annotata su appositi registri e pagata dai cacciatori, previo rilascio di un'apposita ricevuta e, dunque, senza alcuna compromissione delle finalità per le quali è stabilito l'obbligo del tesserino regionale.

L'argomento è privo di consistenza perché il tesserino venatorio non ha solo la funzione di consentire una verifica sulla selvaggina cacciata, ma ha anche una più generale funzione abilitativa e di controllo, come si desume innanzi tutto dall'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992. Questa disposizione, infatti, senza prevedere deroghe o limitazioni, stabilisce che «Ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza».

È da aggiungere che l'art. 16 della legge n. 157 del 1992, nel disciplinare le aziende agrituristico venatorie, stabilisce che in queste aziende l'esercizio dell'attività venatoria «è consentito nel rispetto delle norme della presente legge, con la esclusione dei limiti di cui all'art. 12, comma 5» (relativo alle forme con cui è praticata la caccia), e, poiché questa è l'unica esclusione prevista nell'ambito delle prescrizioni contenute nell'art. 12, se ne deve dedurre che resta operante quella del comma 12, relativa al tesserino regionale.

Anche da altre disposizioni della legge n. 157 del 1992 si desume che il tesserino costituisce un documento necessario per poter esercitare la caccia, indipendentemente dal luogo in cui tale esercizio avviene. È per questa ragione che il cacciatore lo deve avere sempre con sé, in modo da poterlo esibire quando ne è richiesto ai sensi dell'art. 28, comma 1, di tale legge.

L'art. 31, comma 1, lettera m), della legge n. 157 del 1992 inoltre prevede una sanzione per chi non esibisce il tesserino e l'art. 31, comma 3, della medesima legge dà alle regioni il potere di disciplinarne la sospensione «per particolari infrazioni o violazioni delle norme regionali sull'esercizio venatorio». Quest'ultima disposizione rende evidente che il possesso del tesserino costituisce una condizione imprescindibile per l'esercizio venatorio, ovunque questo avvenga, perché se nelle aziende agrituristico venatorie si consentisse l'esercizio della caccia senza tesserino si vanificherebbe l'eventuale provvedimento di sospensione dello stesso.

In conclusione, la prescrizione relativa al tesserino regionale non può essere derogata ed è funzionale al rispetto delle norme che, nel regolare la caccia, sono volte alla tutela della fauna e dunque dell'ambiente. Del resto, questa Corte ha già affermato, sia pure in un risalente contesto normativo, che «il tesserino è (...) prescritto allo scopo di assicurare il rispetto del regime della caccia controllata, quale esso è configurato dalla normazione statale» (sentenza n. 148 del 1979).

In altri termini, si può affermare che la disposizione in questione, concorrendo alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, è elemento costitutivo di una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 278 del 2012) e che la

disciplina regionale di esonero dal possesso del tesserino nelle aziende agriturismo venatorie viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6-bis, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»»);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 6, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, nel testo vigente prima della sua sostituzione ad opera dell'art. 65, comma 2, della legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012);

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 12, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»), nel testo vigente prima della sua abrogazione da parte dell'art. 37 della legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2013.

Sentenza del 22 maggio 2013, n. 91

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo della Campania	
Parti costituite	Soggetti privati	
Interveniente	Regione Campania	
Materia	Professioni	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 29, commi 1 e 2, legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009)	illegittimità costituzionale	art.117, terzo comma, Cost.

Sintesi

La Corte, con la sentenza in esame, si è pronunciata in ordine alla disposizione della legge finanziaria campana per l'anno 2009, con la quale il legislatore abilita l'avvocatura regionale a svolgere attività di consulenza e a patrocinare in giudizio per gli enti strumentali della Regione e per le società il cui capitale è interamente sottoscritto dalla Regione.

Il TAR della Campania, in via incidentale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla materia "professioni", in quanto la disposizione regionale, estendendo le ipotesi di deroga alle incompatibilità, violerebbe l'obbligo di rispettare le disposizioni di principio previste dal legislatore statale in materia d'incompatibilità nell'esercizio della professione forense da parte di avvocati dipendenti di enti pubblici.

La disciplina delle incompatibilità della professione forense prevede che l'esercizio della professione di avvocato «è incompatibile con qualunque impiego o ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato [...] ed in generale di qualsiasi altra Amministrazione o istituzione pubblica» e che tale rigoroso regime di incompatibilità è derogabile, per quanto riguarda gli avvocati afferenti agli uffici legali degli enti pubblici, solo «per quanto concerne le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera» e a condizione che siano iscritti nell'elenco speciale annesso agli albi professionali.

Il TAR ritiene che la deroga all'incompatibilità stabilita dal legislatore statale riguardi strettamente le cause e gli affari propri dell'ente presso cui gli avvocati prestano la loro opera e che tale deroga sarebbe insuscettibile d'interpretazione analogica, nel senso di ricomprendervi anche le cause e gli affari di enti terzi, anche se strumentali, rispetto a quelli per i quali gli avvocati prestano la loro opera, tenuto conto, tra l'altro, che gli interessi dell'ente strumentale non coinciderebbero necessariamente con quelli dell'ente presso cui l'avvocato è impiegato.

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione. La previsione sulla deroga al regime d'incompatibilità della professione forense, spiega la Corte, è stata assoggettata a regole di stretta interpretazione e ritenuta insuscettibile di applicazione analogica da parte della Corte di cassazione, anche a sezioni unite; e in forza di tale interpretazione restrittiva, prosegue la Corte, si è reputato che gli avvocati dipendenti da enti pubblici siano tenuti a svolgere attività professionale solo in relazione agli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera, non essendo consentito ritenere "propri" dell'ente pubblico datore di lavoro le cause e gli affari di un ente diverso, dotato di distinta soggettività.

La normativa regionale censurata, conclude la Corte, consentendo agli avvocati regionali di svolgere attività di patrocinio in giudizio e di consulenza anche a favore di enti strumentali della Regione e di società il cui capitale sociale è interamente sottoscritto dalla Regione, amplia la deroga al principio di incompatibilità, prevista dal legislatore statale esclusivamente in riferimento

agli affari legali propri dell'ente pubblico di appartenenza, e pertanto si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, la norma secondo cui gli avvocati dipendenti possono patrocinare per l'ente di appartenenza – e solo per esso – non è suscettibile di estensione da parte del legislatore regionale, ma rientra nell'ambito dei principi fondamentali della materia delle professioni, affidato alla competenza del legislatore statale.

SENTENZA N. 91
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	GALLO	Presidente
- Luigi	MAZELLA	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	”
- Giancarlo	CORAGGIO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 1 e 2, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania (sezione terza) con ordinanza del 12 luglio 2011, nel procedimento vertente tra A. A. ed altri e la Regione Campania ed altri, iscritta al n. 249 del registro ordinanze dell'anno 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di A. A. ed altri, del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli e della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 9 aprile 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Alessandro Biamonte per A. A. ed altri, Riccardo Satta Flores per il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli e Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 12 luglio 2011, iscritta al n. 249 del registro ordinanze dell'anno 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2011, il

Tribunale amministrativo regionale per la Campania (sezione terza) ha sollevato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 29 della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009), che abilita l'avvocatura regionale a svolgere attività di consulenza e a patrocinare in giudizio per gli enti strumentali della Regione e per le società il cui capitale è interamente sottoscritto dalla Regione e, allo scopo, consente la stipula di convenzioni tra la Giunta regionale da un lato, e gli enti strumentali e le singole società dall'altro, per regolare, in particolare, le modalità attraverso cui può essere richiesta l'attività dell'avvocatura regionale, quantificando anche i relativi oneri.

La disposizione regionale censurata contrasterebbe con l'art. 3, secondo comma, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successivamente modificato dalla legge 23 novembre 1939, n. 1949 (Modificazioni alla legge forense), che prevede l'incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato con qualunque impiego o ufficio retribuito a carico del bilancio dello Stato o degli enti pubblici, stabilendo un principio derogabile, per quanto riguarda gli avvocati degli uffici legali di tali enti, solo per le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale i professionisti prestano la loro opera e a condizione che siano iscritti nell'elenco speciale annesso agli albi professionali, ai sensi del medesimo art. 3, quarto comma, lettera b). La norma regionale censurata, secondo l'ordinanza di rimessione, estenderebbe illegittimamente le ipotesi di deroga alle incompatibilità previste dal legislatore statale, consentendo all'avvocatura regionale di svolgere attività di consulenza e di patrocinare in giudizio per enti diversi da quello d'appartenenza, dunque al di fuori di quanto consentito dalla normativa statale. Detta disposizione regionale, pertanto, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., che affida alla competenza legislativa statale la determinazione dei principi fondamentali in materia di professioni, tra cui rientrerebbe il menzionato art. 3 del regio decreto-legge n. 1578 del 1933.

2.– Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni d'inammissibilità prospettate dalla difesa regionale.

2.1.– In primo luogo, deve essere rigettata l'eccezione relativa all'erronea individuazione e alla insufficiente specificazione dell'oggetto del giudizio da parte del giudice rimettente, il quale avrebbe censurato l'intero art. 29 della legge regionale n. 1 del 2009, che si compone di una pluralità eterogenea di disposizioni, aventi in comune la finalità di contenimento della spesa pubblica.

In realtà, l'eterogeneità dell'articolo censurato non ostacola l'individuazione delle disposizioni impugnate. La lettura complessiva dell'ordinanza di rimessione, comprensiva della descrizione delle censure e delle relative argomentazioni, consente di identificare con precisione tanto il *thema decidendum*, quanto le disposizioni oggetto di giudizio, le quali, senza incertezza, corrispondono ai commi 1 e 2 dell'art. 29 della legge reg. n. 1 del 2009. Il primo stabilisce che «Nei casi in cui non ricorrono motivi di conflitto con gli interessi della Regione, l'avvocatura regionale è abilitata a svolgere attività di consulenza attraverso l'espressione di pareri e a patrocinare in giudizio gli enti strumentali della Regione e le società il cui capitale sociale è interamente sottoscritto dalla Regione»; mentre il secondo afferma che «Per i fini di cui al comma 1 le singole società e gli enti strumentali sottoscrivono con la Giunta regionale una convenzione che regola le modalità attraverso cui può essere richiesta l'attività dell'avvocatura regionale e che quantifica gli oneri a carico delle società e degli enti strumentali». Il successivo comma terzo dell'art. 29 è palesemente estraneo alle censure prospettate nell'ordinanza di rimessione. Sotto questo profilo, dunque, l'ordinanza soddisfa i principi stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale sul punto (*ex multis*, ordinanza n. 312 del 2012) e il giudizio della Corte deve restare circoscritto ai primi due commi dell'art. 29 della legge della Regione Campania n. 1 del 2009.

2.2.– Deve essere altresì rigettata l'eccezione d'inammissibilità relativa al mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione da parte del giudice *a quo*. Infatti, quest'ultimo dichiara esplicitamente di avere considerato questa possibilità e di averla tuttavia esclusa a causa del

tenore testuale della disposizione impugnata. Come noto, propriamente «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 78 del 2012). Di conseguenza, l'eccezione d'inammissibilità deve ritenersi infondata, in continuità con la giurisprudenza di questa Corte rilevante.

2.3.– Anche il terzo motivo d'inammissibilità evocato dalla Regione Campania, relativo alla irrilevanza della questione prospettata, per mancanza di nesso di pregiudizialità tra il giudizio principale e il giudizio di fronte a questa Corte, deve ugualmente essere rigettato. Infatti, il giudice rimettente adduce sufficienti e non implausibili motivazioni circa la rilevanza nel giudizio *a quo* della questione sollevata (come richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte: *ex multis* sentenze n. 170 e 34 del 2010), illustrando come il giudizio amministrativo verta sulla legittimità della delibera della Giunta della Regione Campania n. 603 del 27 marzo 2009, con cui è stato stabilito che l'avvocatura regionale rappresenti e difenda gli enti strumentali della Regione in base all'art. 29 della legge reg. n. 1 del 2009, e, in via derivata, della Convenzione n. 14162 del 10 aprile 2009, stipulata con l'Azienda sanitaria locale di Salerno, sulla base della predetta delibera giuntale. Trattandosi di atti che trovano il loro fondamento legislativo nella disposizione di legge regionale portata all'esame di questa Corte, non è implausibile ritenere, come sostiene il Tribunale amministrativo rimettente, che la norma regionale censurata debba necessariamente essere applicata nel giudizio *a quo* e che, dunque, l'eventuale illegittimità della stessa incida sul procedimento principale, come richiesto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e costantemente confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenza n. 18 del 1989).

2.4.– Anche l'eccezione d'inammissibilità avanzata dalla Regione Campania in relazione alla carenza d'interesse da parte dei ricorrenti nel giudizio *a quo* deve essere respinta. Infatti, la ricostruzione del giudice rimettente, secondo cui l'atto impugnato nel procedimento *a quo* costituirebbe un provvedimento di auto-organizzazione adottato in attuazione della legge reg. n. 1 del 2009 e idoneo a incidere direttamente sulle condizioni di lavoro dei ricorrenti, giustifica sufficientemente la sussistenza dell'interesse a ricorrere di questi ultimi, anche in riferimento al rapporto di correttezza deontologica nei confronti dell'ordine professionale di appartenenza che essi sono tenuti a osservare.

D'altra parte spetta al giudice *a quo* verificare la sussistenza dell'interesse a ricorrere nel caso concreto, essendo la Corte costituzionale tenuta a effettuare piuttosto un controllo esterno sull'adeguatezza della motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza (oltre che di non manifesta infondatezza), a garanzia dell'incidentalità e della concretezza del giudizio.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

3.1.– La disciplina delle incompatibilità della professione forense è oggetto di legislazione statale sin dall'art. 3, secondo comma, del regio decreto-legge n. 1578 del 1933, che prevede che l'esercizio della professione di avvocato «è incompatibile con qualunque impiego o ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato [...] ed in generale di qualsiasi altra Amministrazione o istituzione pubblica». Tale rigoroso regime di incompatibilità è derogabile, per quanto riguarda gli avvocati afferenti agli uffici legali degli enti pubblici, solo «per quanto concerne le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera» e a condizione che siano iscritti nell'elenco speciale annesso agli albi professionali, secondo quanto stabilito dall'art. 3, quarto comma, lettera *b*), del medesimo regio decreto-legge n. 1578 del 1933.

Tali disposizioni sono state oggetto di interpretazione restrittiva da parte della Corte di cassazione, anche a sezione unite, nella cui giurisprudenza si rinviene un orientamento consolidato, che attribuisce alla deroga prevista dall'art. 3, quarto comma, lettera *b*), del regio decreto-legge citato, carattere di norma eccezionale, stante appunto la sua natura derogatoria rispetto al principio generale di incompatibilità. Tale previsione è stata perciò assoggettata a regole di stretta interpretazione e ritenuta insuscettibile di applicazione analogica (*ex plurimis*, Corte di cassazione,

sezioni unite, 19 agosto 2009, n. 18359; 14 marzo 2002, n. 3733; 15 dicembre 1998, n. 12560; 26 novembre 1996, n. 10490).

In forza dei suddetti vincoli interpretativi si è reputato, tra l'altro, che gli avvocati dipendenti da enti pubblici siano tenuti a svolgere attività professionale solo in relazione agli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera, non essendo consentito ritenere "propri" dell'ente pubblico datore di lavoro le cause e gli affari di un ente diverso, dotato di distinta soggettività.

3.2.– Del tutto coerente con detti orientamenti consolidati sul piano giurisprudenziale è l'intervento del legislatore statale che, ridisciplinando la professione forense con la legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), ha anzitutto ribadito il regime d'incompatibilità della professione d'avvocato con qualsiasi attività di lavoro subordinato, anche se con orario limitato (art. 18, comma 1, lettera *d*), e ha poi precisato le condizioni nel rispetto delle quali, in deroga al principio generale di incompatibilità, è consentito agli avvocati degli uffici legali istituiti presso gli enti pubblici svolgere attività professionale per conto dell'ente di cui sono dipendenti (artt. 19 e 23). Per quanto rileva nell'ambito del presente giudizio, gli avvocati dipendenti di enti pubblici sono abilitati alla «trattazione degli affari legali dell'ente stesso», a condizione che siano incardinati in un ufficio legale stabilmente costituito e siano incaricati in forma esclusiva dello svolgimento di tali funzioni.

La sopravvenuta nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense non ha, dunque, mutato il quadro di riferimento rilevante nel presente giudizio, né, in particolare, ha inciso sui parametri interposti del giudizio di legittimità costituzionale, consentendo, dunque, a questa Corte di trattenerne la questione per deciderla nel merito (*ex multis*, sentenza n. 12 del 2007). La nuova disciplina legislativa statale, infatti, conferma i principi evocati nell'ordinanza di rimessione, e semmai li precisa ulteriormente, in continuità con gli orientamenti giurisprudenziali da tempo maturati.

3.3.– La normativa regionale censurata, consentendo agli avvocati regionali di svolgere attività di patrocinio in giudizio e di consulenza anche a favore di enti strumentali della Regione e di società il cui capitale sociale è interamente sottoscritto dalla Regione, amplia la deroga al principio di incompatibilità, prevista dal legislatore statale esclusivamente in riferimento agli affari legali propri dell'ente pubblico di appartenenza, e pertanto si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Infatti, la norma secondo cui gli avvocati dipendenti possono patrocinare per l'ente di appartenenza – e solo per esso – non è suscettibile di estensione da parte del legislatore regionale, ma rientra nell'ambito dei principi fondamentali della materia delle professioni, affidato alla competenza del legislatore statale.

3.4.– Non è, del resto, condivisibile l'argomento prospettato dalla Regione resistente in virtù del quale il legislatore regionale avrebbe agito entro i confini delle competenze ad esso spettanti in materia di professioni: sul punto la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato che la disciplina delle professioni «è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale» (*ex multis*, sentenze n. 300 e n. 131 del 2010, n. 93 del 2008). La legge regionale impugnata, riguardando il sistema delle incompatibilità professionali, si spinge in un ambito che non si presta a modulazioni sulla base di specificità territoriali. D'altra parte, l'apprezzabile finalità di contenimento della spesa pubblica che la Regione dichiara di voler perseguire con la legislazione in esame non giustifica l'invasione da parte della Regione della sfera riservata al legislatore statale, ma potrà semmai essere tenuta in considerazione da quest'ultimo.

3.5.– Né vale argomentare che il legislatore statale abbia talora previsto alcune ipotesi nelle quali gli avvocati di enti pubblici possono prestare la propria attività a favore di enti diversi da quello di appartenenza. Infatti, tali ipotesi sono state determinate dal medesimo legislatore statale, titolare, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., della competenza legislativa di principio in materia di professioni. In questo ambito, relativo al regime dell'incompatibilità tra la professione forense e le attività di lavoro subordinato, l'ampliamento del campo di applicazione delle deroghe è sempre possibile, ma può essere effettuato solo ad opera del legislatore statale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 29, commi 1 e 2, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2013.

Sentenza del 22 maggio 2013, n. 93		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Marche	
Materie	Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA)	illegittimità costituzionale nel loro complesso, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'Allegato III alla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – codificazione), come prescritto dall'articolo 4, paragrafo 3, della medesima	art. 117, primo comma, Cost.
artt. 8, comma 4 e 13, l.r. Marche 3/2012	illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevedono, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE	art. 117, primo comma, Cost.
art. 12, comma 1, lettera c), l.r. Marche 3/2012	illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede che il proponente il progetto possa provvedere alla pubblicazione dell'avviso a mezzo stampa dopo la presentazione della domanda anziché prevedere che debba provvedere alla suddetta pubblicazione dell'avviso contestualmente alla presentazione della stessa	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost
allegato B1, punto 2h), l.r. Marche 3/2012	illegittimità costituzionale nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost

	assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici	
art. 2, comma 1, lettera c) e 3, comma 4, l.r. Marche 3/2012	infondatezza della questione	art. 117, primo comma, Cost.
art. 5, comma 1, lettera c), 9, comma 2, lettera d), 12, comma 1, lettera e), nonché gli allegati A1, punto n), A2, punto h), B1, punto 2h), B2, punti 7p) e 7q), l.r. Marche 3/2012	infondatezza della questione	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost
art. 5, comma 10, l.r. Marche 3/2012	infondatezza della questione	art. 9, Cost. art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Sintesi

Le questioni di legittimità costituzionale, nel giudizio *de quo*, riguardano alcune norme della Regione Marche, operanti in tema di procedure di competenza regionale ai fini della valutazione di impatto ambientale (VIA), alcune delle quali, peraltro, modificate da una legge regionale intervenuta successivamente alla proposizione del ricorso; in riferimento ad esse, malgrado *lo ius superveniens*, invocato dalla Regione per legittimare la richiesta di cessazione della materia del contendere, la Corte ribadisce quanto più volte affermato nei riguardi di disposizioni dotate di immediata efficacia di cui non si abbia prova che non abbiano avuto, *medio tempore*, applicazione ossia “*che non ricorrono, nella specie, le condizioni richieste ... perchè possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere*” (*ex plurimis*, sentenze n. 245 del 2012, n. 235, n. 153 e n. 89 del 2011), ragion per cui le anzidette modifiche non rilevano ai fini dell’esito del giudizio.

Un primo gruppo di disposizioni viene valutato in relazione al parametro costituzionale che impone l’osservanza dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario (art. 117, primo comma, Cost.), nel caso specifico, dalla direttiva 2011/92/UE che contiene specifiche indicazioni in merito: alle “tipologie di progetti ritenuti idonei a generare un impatto ambientale importante ... per le quali quindi si riveli la necessità della sottoposizione a VIA o, comunque, di una verifica della loro assoggettabilità a VIA”; “ai criteri per l’individuazione dei progetti assegnati alla procedura di VIA”; agli “obblighi informativi previsti a carico del proponente”.

Le indicazioni afferenti alle tipologie di progetti consentono di ritenere infondata la questione di legittimità concernente la non equivalenza della definizione di progetto data dalla norma regionale (art. 2, comma 1, lettera c)) in rapporto a quella dettata dalla norma comunitaria, in quanto, a parere della Corte, la genericità della prima permette di includere in essa tutti gli interventi e i lavori previsti dalla direttiva.

Considerando, poi, i criteri fissati da quest’ultima a cui le Regioni sono vincolate ai fini dell’individuazione dei progetti da assoggettare a VIA, il Giudice ritiene, da un lato, fondata la questione relativa agli allegati della legge regionale (A1, A2, B1, B2) che prendono in esame solo i criteri dimensionali, senza tener conto né di altre precipue caratteristiche, né della localizzazione dei progetti medesimi, elementi importanti questi per valutare e controllare il loro impatto sull’ambiente; dall’altro, dichiara legittima la disposizione (art. 3, comma 4) relativa ai progetti che attengono alle attività produttive, la cui specifica disciplina (l.r. n. 16/2005) “contiene il riferimento ad una serie di requisiti urbanistico-territoriali ed edilizi ... che soddisfano tutti i criteri prescritti dalla direttiva 2011/92/UE”.

Avuto riguardo, infine, alla serie puntuale di obblighi informativi stabiliti dalla direttiva medesima a carico del proponente e al valore preminente che gli stessi rivestono nella procedura di VIA, la Corte censura le norme regionali (artt. 8, comma 4 e 13) che, nell’ambito di detta procedura, non menzionano le modalità dettagliate dei predetti obblighi, sottolineando, in proposito, quanto sancito

dalla «Convenzione di Aarhus» (Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale – 25 giugno 1998) in merito agli obiettivi da perseguire, tra cui rileva quello di «garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute e il benessere delle persone».

La legge regionale è impugnata anche in riferimento ad un secondo gruppo di norme che, secondo il ricorrente, violerebbero la competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.), perché in contrasto con la disciplina dettata in materia dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Le argomentazioni della Corte al riguardo sono precedute da alcune premesse che attengono, per un verso, alla collocazione della disciplina della VIA nell'ambito della suddetta materia, perché concernente *“procedure che valutano in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale”* (sentenza n. 225 del 2009); dall'altro, ai conseguenti limiti cui è tenuto il legislatore regionale nell'esercizio della sua competenza, che si sostanziano sia nell'osservanza dei *“livelli omogenei di tutela dell'ambiente posti dallo Stato”*, suscettibili, seppur in via indiretta ed eventuale, ad essere elevati ma non ridotti dal legislatore stesso (in specie, sentenza n. 225 del 2009), sia nel rispetto *“degli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA”* (sentenza n. 186 del 2010; v. anche sentenza n. 227 del 2011), fermo restando l'obbligo del legislatore di adeguarsi alle disposizioni del Codice (art. 35 d.lgs. n. 152/2006). Sulla base di tali premesse, sono ritenute infondate le questioni concernenti alcune delle predette norme.

Innanzitutto, nei casi di interventi soggetti sia alla procedura di VIA, sia a quella di autorizzazione integrata ambientale (AIA), per le quali sono competenti le medesime autorità, la previsione che «sia data specifica evidenza dell'integrazione tra le procedure» in modo da rendere valide per entrambe la pubblicazione e la consultazione da parte del pubblico (art. 5, comma 1, lettera c)), a parere del Giudice, assolve concretamente e compiutamente all'obbligo di unicità della consultazione del pubblico imposto dalla normativa statale.

In secondo luogo, si ritiene che l'indicazione, tra i documenti autorizzativi da allegare alla domanda del proponente, dei soli atti *“in materia ambientale”*, occorrenti per la realizzazione e l'esercizio del progetto (art. 9, comma 2, lettera d); art. 12, comma 1, lettera e)), non comporti violazione delle prerogative statali in tale materia, in quanto risultano assicurati quei *“livelli omogenei di tutela dell'ambiente”* evidenziati nelle premesse della Corte.

Analoga motivazione viene addotta, per legittimare le previsioni contenute in alcuni allegati alla legge regionale che, nel primo caso (allegato A1, punto n)), stabiliscono l'esenzione dalla procedura di VIA regionale delle «piccole utilizzazioni locali di cui all'art. 10, comma 7, del d.lgs. n. 22 del 2011» (ossia degli impianti di potenza inferiore a 1 MW e delle utilizzazioni tramite sonde geotermiche), già escluse da quest'ultima disposizione statale dalla verifica di assoggettabilità a VIA regionale; nel secondo caso (allegato A2, punto h)) includono, tra le classi di progetto da sottoporre a VIA provinciale, tutti gli «elettrodotti per il trasporto di energia elettrica superiore a 100 Kv con tracciato di lunghezza superiore a 10 km», in aggiunta agli elettrodotti aerei, determinando nella specie addirittura una elevazione dei predetti livelli di tutela ambientale, consentiti, come già rilevato, al legislatore regionale; in altro caso ancora (allegato B2, punti 7p) e 7q)) escludono dalle tipologie di progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità provinciale alcuni tipi di impianto, in conformità alle deroghe assentite dall'art. 6, comma 9, del Codice alle Regioni ed alle Province autonome, alle quali è attribuita «la facoltà di determinare, per specifiche categorie progettuali o in particolari situazioni ambientali e territoriali, criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità».

Diversamente avviene per la prevista esclusione dei *“rilievi geofisici”* (B1, punto 2h)) dalla categoria dei progetti riguardanti le attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, in relazione ai quali i rilievi medesimi sono considerati necessariamente funzionali e, di conseguenza, si ritiene inderogabile da parte dello Stato sottoporli a verifica di assoggettabilità regionale, proprio al fine di non arrecare *“vulnus ad un preciso standard di tutela dell'ambiente”*. Di

qui, l'illegittimità della previsione.

La censura di incostituzionalità colpisce anche la norma regionale (art. 12, comma 1, lettera c)) che prescrive che la pubblicazione dell'avviso a mezzo stampa da parte del proponente il progetto avvenga in un momento successivo alla presentazione della relativa domanda, in contrasto con la norma statale che ne dispone la contestualità. In merito la Corte ha avuto già modo di affermare che *“tale difformità, non determinando una miglior tutela ambientale, ed anzi ritardando la pubblica conoscenza del procedimento iniziato, è suscettibile di ritardare per ciò stesso la possibilità di partecipazione e decisione informata del procedimento medesimo e, quindi, di tutelare con minore efficacia il bene dell'ecosistema, a presidio del quale il legislatore statale, nell'ambito della propria competenza, ha dettato la menzionata disciplina”* (sentenza n. 227 del 2011).

Infine, risulta infondata la questione di legittimità della disposizione (art. 5, comma 10) che ricomprende nel provvedimento di VIA anche l'autorizzazione paesaggistica, la cui procedura, come ha rilevato la Corte, non può essere *“diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito dev'essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica”* (sentenza n. 235 del 2011). Nel caso di specie, invero, la Regione si limita solo a dare attuazione a quanto stabilito dal Codice all'art. 26, comma 4, prevedendo che il suddetto provvedimento di VIA sostituisca o coordini tutte le autorizzazioni ambientali necessarie «per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto», tra le quali va compresa l'autorizzazione paesaggistica.

SENTENZA N. 93

ANNO 2013

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera c), 3, comma 4, 5, comma 1, lettera c), e comma 10, 8, comma 4, 9, comma 2, lettera d), 12, comma 1, lettere c) ed e), e 13, nonché degli allegati A1, A2, B1 e B2 nel loro complesso ed in specie degli allegati A1, punto n), A2, punto h), B1, punto 2h), B2, punti 7p) e 7q), della legge della Regione Marche 26

marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 maggio-1° giugno 2012, depositato in cancelleria il 7 giugno 2012 ed iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;
uditi l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni 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 dubita della legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), la quale reca la disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale.

Un primo gruppo di disposizioni della citata legge regionale (l'art. 2, comma 1, lettera c, gli allegati A1, A2, B1, B2, l'art. 3, comma 4, l'art. 8, comma 4, e l'art. 13) è censurato in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione: tali disposizioni conterrebbero, infatti, una disciplina non conforme a quanto stabilito dalla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – codificazione) e quindi lesiva dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che gravano allo stesso modo sul legislatore regionale e su quello statale.

1.1.– In particolare, in primo luogo, viene impugnato l'art. 2, comma 1, lettera c), della predetta legge regionale, nella parte in cui, definendo il progetto quale «insieme di elaborati tecnici concernenti la realizzazione di impianti opere o interventi», si porrebbe in contrasto con la citata direttiva che, all'art. 1, paragrafo 2, qualifica il progetto come «la realizzazione dei lavori di costruzione, di impianti od opere» ovvero di «altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo». Tali definizioni non sarebbero equivalenti dal momento che la norma regionale, confondendo peraltro la nozione di “progetto” con quella di “documentazione progettuale” (l'insieme degli elaborati tecnici), non comprenderebbe né i lavori di costruzione, né gli interventi sull'ambiente e sul paesaggio destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo.

1.1.1.– La questione non è fondata.

Con la richiamata direttiva 2011/92/UE si è provveduto a consolidare in un unico testo normativo le diverse modifiche apportate alla direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), che ha sancito il principio generale, vincolante tutti gli Stati membri, della necessità di limitare e controllare, sin dalla fase della presentazione e della redazione, i possibili impatti ambientali che taluni progetti possono provocare sull'ambiente, attraverso lo strumento della VIA. A tale scopo la citata direttiva identifica (negli allegati I e II) le tipologie di progetti ritenuti idonei a generare un impatto ambientale importante o che possano rivelarsi tali, per le quali quindi si riveli la necessità della sottoposizione a VIA o, comunque, di una verifica relativa alla loro assoggettabilità a VIA. Ai fini della conformità dell'ordinamento interno agli obblighi UE in materia di VIA, ciò che rileva non è il recepimento letterale della definizione di progetto contenuta nella disposizione della direttiva, quanto piuttosto che di tutte le tipologie di progetti contemplate negli allegati I e II della direttiva in esame – e comprensive della «realizzazione dei lavori di costruzione, di impianti od opere» ovvero di «altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo» (art. 1, paragrafo 2) – sia assicurata, da parte degli Stati membri, l'effettiva sottoposizione (senza eccezioni) alla procedura di VIA vera o propria o alla verifica di assoggettabilità a VIA ai sensi

dell'art. 4, paragrafi 1 e 2, della predetta direttiva.

In questa prospettiva, la definizione di progetto recata dalla norma regionale impugnata, in quanto generale ed astratta, risulta compatibile con la definizione comunitaria, nella parte in cui, qualificando come "progetto" l'«insieme di elaborati tecnici concernenti la realizzazione di impianti opere o interventi», implicitamente include, nel generico riferimento agli interventi, sia la realizzazione di lavori di costruzione, riconducibili alle opere, che quella di interventi sull'ambiente naturale e sul paesaggio.

1.2.– Vengono, poi, impugnati gli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata legge regionale n. 3 del 2012, considerati nel loro complesso, nelle parti in cui, determinando i criteri per l'individuazione dei progetti assoggettati alla procedura di VIA, si limitano a stabilire delle soglie di tipo dimensionale al di sotto delle quali i progetti non sono assoggettabili alla citata procedura. Tali previsioni si porrebbero in contrasto con l'art. 4, paragrafo 3, della direttiva 2011/92/UE che, invece, fra i criteri per l'individuazione dei progetti assoggettati alla procedura di VIA, oltre a quello della dimensione, ne individua altri, che sono: le caratteristiche dei progetti, che devono essere considerate tenendo conto, in particolare, oltre che delle loro dimensioni, del cumulo con altri progetti, dell'utilizzazione di risorse naturali, della produzione di rifiuti, dell'inquinamento e disturbi ambientali; la localizzazione dei progetti, così che la sensibilità ambientale possa essere considerata tenendo conto, in particolare, dell'utilizzazione attuale del territorio e delle capacità di carico dell'ambiente naturale; le caratteristiche dell'impatto potenziale, con riferimento tra l'altro, all'area geografica ed alla densità della popolazione interessata.

1.2.1.– In via preliminare, occorre pronunciarsi sulla richiesta di dichiarare cessata la materia del contendere, presentata dalla Regione Marche, in considerazione delle sopravvenienze legislative. Infatti, successivamente alla proposizione del ricorso, con la legge 19 ottobre 2012, n. 30 (Individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti alimentati da biomasse o biogas e modifiche alla legge regionale 26 marzo 2012, n. 3 "Disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale"), la predetta Regione ha provveduto ad introdurre modifiche sia all'art. 3 che all'allegato C della legge regionale n. 3 del 2012, recanti l'esplicita previsione della necessità di tener conto, caso per caso ed indipendentemente dalle soglie dimensionali, di tutti i criteri di selezione dei progetti indicati negli allegati della citata direttiva UE, ai fini dell'individuazione dei progetti da sottoporre a VIA, come imposto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima direttiva. Considerato che le richiamate modifiche hanno natura satisfattiva della pretesa avanzata con il ricorso, lo ius superveniens potrebbe consentire a questa Corte di accogliere l'istanza della Regione e di dichiarare cessata la materia del contendere qualora la normativa impugnata non avesse trovato medio tempore applicazione.

1.2.2.– Non vi è, tuttavia, alcuna dimostrazione del fatto che la normativa impugnata non abbia avuto, medio tempore, applicazione, mentre deve rilevarsi che la stessa contiene previsioni dotate di immediata efficacia: pertanto, deve affermarsi che non ricorrono, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (ex plurimis, sentenze n. 245 del 2012, n. 235, n. 153 e n. 89 del 2011).

1.2.3.– Nel merito, la questione è fondata.

Dalla citata direttiva UE discende un preciso obbligo gravante su tutti gli Stati membri di assoggettare a VIA non solo i progetti indicati nell'allegato I, ma anche i progetti descritti nell'allegato II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante, all'esito della procedura di c.d. screening. Tale screening deve essere effettuato avvalendosi degli specifici criteri di selezione definiti nell'allegato III della stessa direttiva e concernenti, non solo la dimensione, ma anche altre caratteristiche dei progetti (il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, la produzione di rifiuti, l'inquinamento ed i disturbi ambientali da essi prodotti, la loro localizzazione e il loro impatto potenziale con riferimento, tra l'altro, all'area geografica e alla densità della popolazione interessata). Tali caratteristiche sono, insieme

con il criterio della dimensione, determinanti ai fini della corretta individuazione dei progetti da sottoporre a VIA o a verifica di assoggettabilità nell'ottica dell'attuazione dei principi di precauzione e di azione preventiva (considerando n. 2) ed in vista della protezione dell'ambiente e della qualità della vita (considerando n. 4).

In attuazione del predetto obbligo comunitario, che grava sul legislatore regionale come su quello statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., gli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata legge regionale n. 3 del 2012 identificano le "tipologie progettuali" da sottoporre, rispettivamente, a VIA regionale (allegato A1) e provinciale (allegato A2), nonché a verifica di assoggettabilità regionale (allegato B1) e provinciale (allegato B2). Tuttavia, i predetti allegati contengono elenchi puntuali e tassativi di progetti sottoposti a VIA regionale e provinciale o a verifica di assoggettabilità regionale e provinciale molti dei quali sono individuati in base al solo criterio dimensionale, senza che vi sia alcuna disposizione (come quelle, peraltro, introdotte all'art. 3 ed all'allegato C della medesima legge regionale n. 3 del 2012, solo a seguito della proposizione del ricorso, con la già richiamata legge regionale n. 30 del 2012) che imponga di tener conto, caso per caso, in via sistematica, anche degli altri criteri di selezione dei progetti, tassativamente prescritti negli allegati alla citata direttiva UE, come imposto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima.

La mancata considerazione dei predetti criteri della direttiva UE pone la normativa regionale impugnata in evidente contrasto con le indicazioni comunitarie.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'allegato III della stessa direttiva UE, come prescritto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima.

1.3.– Analoghe censure sono, inoltre, rivolte all'art. 3, comma 4, della citata legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui stabilisce che «per le attività produttive, le soglie dimensionali di cui agli allegati B1 e B2 sono incrementate del 30% nei seguenti casi: a) progetti localizzati nelle aree produttive ecologicamente attrezzate, individuate ai sensi della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 16 (Disciplina degli interventi di riqualificazione urbana e indirizzi per le aree produttive ecologicamente attrezzate); b) progetti di trasformazione o ampliamento di impianti che abbiano ottenuto la registrazione EMAS ai sensi del Regolamento (CE) 19 marzo 2001, n. 761, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit; c) progetti di trasformazione o ampliamento di impianti in possesso di certificazione ambientale UNI EN ISO 14001». Tale norma, infatti, ai fini dell'individuazione dei progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA, prenderebbe in considerazione solo alcuni dei criteri indicati nell'allegato III della direttiva 2011/92/UE (e cioè la localizzazione dei progetti oppure le caratteristiche inquinanti degli stessi) e non terrebbe, invece, conto degli altri, pure in detto allegato prescritti (fra cui il cumulo con altri progetti, la sostenibilità ambientale delle aree geografiche e il loro impatto su zone di importanza storica, culturale o archeologica), in violazione della medesima direttiva.

1.3.1.– Occorre premettere che, anche in tal caso, la Regione Marche ha chiesto di dichiarare cessata la materia del contendere in considerazione dello ius superveniens. A seguito della proposizione del ricorso, la Regione Marche ha, infatti, come si è già ricordato, modificato la legge regionale n. 3 del 2012, in specie introducendo, con la legge regionale n. 30 del 2012, un comma 1-bis all'art. 3, nel quale si è espressamente stabilito che tutti i progetti di cui agli allegati B1 e B2, indipendentemente dalle soglie dimensionali, sono comunque sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA «qualora producano impatti significativi e negativi sull'ambiente, da valutarsi sulla base dei criteri di cui all'allegato C». Tenuto conto della natura satisfattiva della pretesa avanzata con il ricorso, attribuibile alla modifica introdotta, occorre verificare se, nella specie, sussista l'altro requisito richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa

dichiararsi la cessazione della materia del contendere e cioè la mancata applicazione, medio tempore, delle norme originariamente impugnate.

Come già affermato al paragrafo 1.2.2., lo ius superveniens non consente alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere, dal momento che la normativa di cui all'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 3 del 2012 era di immediata efficacia e non risulta alcuna prova che essa non abbia avuto nel frattempo applicazione.

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

Nella direttiva 2011/92/UE è stabilito che, con riguardo ai progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente (considerando n. 9 e n. 10), spetta agli Stati membri fissare soglie o criteri ed esaminare caso per caso i progetti «per stabilire quali di questi debbano essere sottoposti a valutazione a seconda dell'entità del loro impatto ambientale». Ciò però deve avvenire sulla base «dei pertinenti criteri di selezione contenuti nella presente direttiva» (considerando n. 11), individuati nell'allegato III (art. 4, paragrafo 3), fra i quali vi sono, come si è già ricordato (supra 1.2.3.), le caratteristiche dei progetti, comprensive oltre che delle dimensioni del progetto, del cumulo con altri progetti, dell'utilizzazione di risorse naturali, della produzione di rifiuti, dell'inquinamento e dei disturbi ambientali da essi prodotti, del rischio di incidenti, oltre che della loro localizzazione e del loro impatto potenziale.

La norma regionale impugnata, in relazione ai progetti inerenti alle attività produttive, eleva le soglie dimensionali già fissate negli allegati B1 e B2 con esclusivo riguardo a tre distinte categorie dei medesimi progetti. Tali categorie sono oggetto di una disciplina specifica che è riferita, per un caso (sub a), ai progetti inerenti alle cosiddette aree ecologicamente attrezzate ed è contenuta nell'art. 14 della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 16 (Disciplina degli interventi di riqualificazione urbana e indirizzi per le aree produttive ecologicamente attrezzate), per gli altri due (sub b e c), ai progetti di trasformazione o ampliamento di impianti che abbiano ottenuto la registrazione EMAS o la certificazione ambientale UNI EN ISO 14001, come stabilito dal Regolamento (CE) 19 marzo 2001, n. 761/2001 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit – EMAS). Per tutte e tre le categorie di progetti la disciplina specifica alla quale si fa rinvio contiene il riferimento ad una serie di requisiti urbanistico-territoriali ed edilizi dei progetti che soddisfano tutti i criteri prescritti dalla direttiva 2011/92/UE (ad esempio, il citato art. 14 della legge regionale n. 14 del 2005 definisce «aree produttive ecologicamente attrezzate quelle aree destinate ad attività industriali, artigianali e commerciali dotate di requisiti urbanistico-territoriali, edilizi ed ambientali di qualità, nonché di infrastrutture, sistemi tecnologici e servizi caratterizzati da forme di gestione unitaria, atti a garantire un efficiente utilizzo delle risorse naturali ed il risparmio energetico»; la certificazione EMAS e la certificazione UNI EN ISO 14001 sono rilasciate, ai sensi del richiamato Regolamento (CE) n. 761 del 2001, proprio in vista della necessità di assicurare l'impiego di sistemi di gestione ambientale volti a controllare e contenere costantemente l'impatto ambientale diretto ed indiretto delle attività).

Deve, pertanto, ritenersi che il legislatore regionale, nell'individuare i progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA all'interno delle tre specifiche categorie contemplate dall'art. 3, comma 4, abbia tenuto conto non solo delle dimensioni dei medesimi, ma anche di tutti gli altri criteri indicati dalla citata direttiva comunitaria, elevando le soglie dimensionali fissate, in generale, dagli allegati B1 e B2, per tutte le altre attività produttive, proprio in considerazione delle specifiche caratteristiche ambientali dei medesimi progetti ivi indicati.

1.4.– Sono, poi, censurati, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., anche gli artt. 8, comma 4, e 13, della citata legge regionale n. 3 del 2012, in quanto non contemplerebbero alcuni degli obblighi informativi previsti a carico del proponente dalla direttiva comunitaria 2011/92/UE all'art. 6, paragrafo 2. In particolare, l'uno (art. 8, comma 4) non prevedrebbe nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare: i termini entro i quali potranno essere ottenute tutte le informazioni relative al

progetto; le modalità con cui le informazioni sono rese disponibili al pubblico (orari di accesso agli uffici pubblici e possibilità di estrarne copia, scaricare file etc.); la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione finale. L'altro (art. 13) non contemplerebbe, tra le informazioni che devono essere pubblicate a cura del proponente: l'indicazione specifica del fatto che il progetto sia soggetto ad una procedura di VIA; i termini per l'acquisizione del parere da parte delle competenti amministrazioni; le modalità, i giorni e gli orari in cui tutte le informazioni relative alla procedura possono essere acquisite dal pubblico interessato; la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione.

1.4.1.– La questione è fondata.

Fin dalla entrata in vigore della direttiva 85/337/CEE, gravava sugli Stati membri, fra gli altri, l'obbligo di garantire trasparenza e informazione e la possibilità effettiva di partecipazione del "pubblico interessato" alle attività decisionali in materia ambientale. Il 25 giugno 1998 la Comunità europea ha sottoscritto la convenzione UN/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale («Convenzione di Aarhus»), ratificata il 17 febbraio 2005. Ad essa fa espressamente riferimento la direttiva 2011/92/UE, che, al considerando n. 19, ricorda come tra gli obiettivi della predetta Convenzione vi sia quello di «garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute e il benessere delle persone». A tale scopo, la predetta direttiva prescrive all'art. 6, paragrafo 2, che il pubblico sia informato, attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata, «in una fase precoce delle procedure decisionali in materia ambientale [...] e, al più tardi, non appena sia ragionevolmente possibile fornire le informazioni» su una serie di aspetti concernenti, fra l'altro: a) la domanda di autorizzazione; b) il fatto che il progetto sia soggetto a una procedura di valutazione dell'impatto ambientale; c) le autorità competenti responsabili dell'adozione della decisione, quelle da cui possono essere ottenute le informazioni in oggetto, quelle cui possono essere presentate osservazioni o quesiti, nonché i termini per la trasmissione di osservazioni o quesiti; d) la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione; e) la disponibilità delle informazioni; f) i tempi ed i luoghi in cui possono essere ottenute le informazioni in oggetto e le modalità alle quali esse sono rese disponibili; g) le modalità precise della partecipazione del pubblico. Al fine di assicurare l'adempimento dei prescritti obblighi informativi, la medesima direttiva precisa espressamente, inoltre, che «gli Stati membri stabiliscono le modalità dettagliate di informazione del pubblico (ad esempio mediante affissione entro una certa area o mediante pubblicazione nei giornali locali)» (art. 6, paragrafo 5).

Le norme regionali impugnate, lungi dallo stabilire modalità dettagliate di attuazione dei predetti obblighi informativi, si limitano a prevedere che il proponente un progetto – il quale provvede, a proprie spese, a pubblicare nel BUR e nell'albo pretorio dei Comuni interessati, nonché su un quotidiano a diffusione regionale l'avviso contenente le informazioni da fornire al pubblico – indichi in tale avviso soltanto i propri dati identificativi, la localizzazione del progetto e una sommaria descrizione delle sue finalità, caratteristiche e dimensionamento, i luoghi di deposito della documentazione relativa al progetto, nonché il termine entro il quale è possibile presentare osservazioni.

Esse, pertanto, omettendo di indicare, fra gli obblighi informativi oggetto del predetto avviso, quello di fornire una serie di ulteriori informazioni rilevanti, si pongono in contrasto con le indicazioni recate dalla norma della direttiva, violando in tal modo gli specifici obblighi che discendono da essa e vincolano il legislatore regionale come quello statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, e dell'art. 13 della legge regionale n. 3 del 2012 nella parte in cui non prevedono, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE.

2.– Un secondo gruppo di norme della legge regionale n. 3 del 2012 [l'art. 5, comma 1, lettera c), l'art. 9, comma 2, lettera d), l'art. 12, comma 1, lettere c) ed e), nonché l'allegato A1, punto n), l'allegato A2, punto h), l'allegato B1, punto 2h), l'allegato B2, punti 7p) e 7q)] è, poi, impugnato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: dette norme recherebbero una disciplina difforme rispetto a quella stabilita dal legislatore statale con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e quindi violerebbero la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

2.1.– Occorre premettere che la disciplina della VIA – come già più volte affermato da questa Corte – deve essere ricondotta, in via prevalente, alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, in quanto riguarda «procedure che valutano in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale» (sentenza n. 225 del 2009). Pertanto, le Regioni sono tenute, per un verso, nell'esercizio delle loro competenze che interferiscano con la tutela dell'ambiente, a rispettare i livelli omogenei di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, potendo solo – eventualmente ed in via indiretta – determinare una elevazione degli stessi; per altro verso, devono «mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA» (sentenza n. 186 del 2010; v. anche sentenza n. 227 del 2011), tenuto anche conto dell'obbligo di adeguamento alle disposizioni del medesimo Codice, fissato in via generale dall'art. 35, nei confronti delle Regioni.

3.– Poste tali premesse, si può passare all'esame delle singole censure prospettate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.1.– In particolare, il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 5, comma 1, lettera c), in quanto esso, disciplinando i casi in cui l'intervento soggetto alla procedura di VIA deve acquisire anche l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e le autorità competenti per le due procedure coincidono, subordinerebbe l'unicità della pubblicazione e della consultazione del pubblico alla circostanza di una specifica evidenza dell'integrazione tra le procedure, in contrasto con l'obbligo di coordinamento delle procedure e di unicità della consultazione del pubblico di cui all'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006.

3.1.1.– La questione non è fondata.

L'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, intitolato «Norme per il coordinamento e la semplificazione dei procedimenti» stabilisce che, per i progetti per i quali la valutazione d'impatto ambientale spetti a Regioni e Province autonome, la procedura per il rilascio di autorizzazione integrata ambientale deve essere coordinata nell'ambito del procedimento di VIA. A questo scopo è «in ogni caso disposta l'unicità della consultazione del pubblico per le due procedure» e si prevede altresì che, «se l'autorità competente in materia di VIA coincide con quella competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, le disposizioni regionali e delle province autonome possono prevedere che il provvedimento di valutazione d'impatto ambientale faccia luogo anche di quella autorizzazione».

La norma regionale impugnata, nella parte in cui prevede che «sia data specifica evidenza dell'integrazione tra le procedure suddette» affinché «la pubblicazione e la consultazione del pubblico effettuate ai fini della VIA» siano considerate «valide anche ai fini della procedura di AIA», lungi dal determinare la violazione dell'obbligo di unicità della consultazione del pubblico – imposto dalla normativa statale – assolve proprio al fine di assicurare in concreto il più corretto adempimento di quell'obbligo, imponendo che il pubblico sia reso consapevole che la consultazione unica avrà efficacia ai fini di entrambi i provvedimenti integrati nel provvedimento di VIA.

3.2.– Viene, inoltre, fatto oggetto di censure l'art. 9, comma 2, lettera d), della medesima legge regionale nella parte in cui, limitando l'elenco dei documenti da allegare alla domanda per l'avvio della fase di consultazione con l'autorità e i soggetti competenti in materia ambientale, alle sole autorizzazioni ambientali, si porrebbe in contrasto con l'art. 21, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, che prescrive, invece, che sia allegato «l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati

necessari alla realizzazione ed esercizio del progetto».

3.2.1.– La questione non è fondata con riguardo al parametro invocato.

La norma regionale impugnata indica, tra i documenti che il proponente il progetto deve allegare alla domanda per l'avvio della fase di consultazione con l'autorità e i soggetti competenti in materia ambientale, l'elenco di tutte le «autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto»: anche ove si volesse sostenere che essa escluda dal novero degli atti da inserire nell'elenco gli assensi comunque denominati non pertinenti alla materia ambientale, non si determinerebbe alcuna riduzione degli standard e dei livelli uniformi di tutela ambientale e quindi alcuna violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, potendo detta norma regionale al più incidere su materie e competenze diverse.

3.3.– È, poi, impugnato l'art. 12, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui, prescrivendo al proponente il progetto di corredare la domanda da presentare all'autorità competente con la copia dell'avviso da pubblicare a mezzo stampa, si porrebbe in contrasto con l'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, che impone, invece, che la pubblicazione a mezzo stampa sia contestuale alla presentazione dell'istanza di VIA.

3.3.1.– La questione è fondata.

La norma regionale impugnata, stabilendo che il proponente il progetto presenti apposita domanda all'autorità competente, allegando, fra l'altro, copia dell'avviso ancora da pubblicare a mezzo stampa, contrasta in maniera evidente con quanto statuito dall'art. 23, comma 1, del codice dell'ambiente, che viceversa impone che ad essere allegata alla domanda sia copia dell'avviso a mezzo stampa, il quale, in base a quanto espressamente statuito dall'art. 24, comma 1, del medesimo codice, deve essere pubblicato contestualmente alla presentazione dell'istanza.

Questa Corte ha già avuto occasione di rilevare che «tale difformità, non determinando una miglior tutela ambientale, ed anzi ritardando la pubblica conoscenza del procedimento iniziato, è suscettibile di ritardare per ciò stesso la possibilità di partecipazione e decisione informata del procedimento medesimo e, quindi, di tutelare con minore efficacia il bene dell'ecosistema, a presidio del quale il legislatore statale, nell'ambito della propria competenza, ha dettato la menzionata disciplina» (sentenza n. 227 del 2011).

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui prevede che il proponente il progetto possa provvedere alla pubblicazione dell'avviso a mezzo stampa dopo la presentazione della domanda stessa e non debba, invece, farlo contestualmente ad essa.

3.4.– Anche l'art. 12, comma 1, lettera e), è impugnato in quanto, limitando l'elenco dei documenti da allegare alla domanda di VIA alle sole autorizzazioni ambientali, si porrebbe in contrasto con l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, che viceversa prescrive che sia allegato «l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati, già acquisiti o da acquisire ai fini della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o intervento».

3.4.1.– La questione non è fondata con riguardo al parametro invocato.

Come con riferimento alle censure sollevate nei riguardi dell'art. 9, comma 2, lettera d), della medesima legge regionale (supra, punto 3.2.1.), anche in tal caso occorre rilevare che l'art. 12, comma 1, lettera e), stabilisce che «ai fini dello svolgimento della procedura di VIA», il proponente allegghi alla domanda tutte le «autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o intervento e dei relativi soggetti competenti in materia ambientale». Anche a ritenere che la norma regionale in esame non ricomprenda nel novero degli atti da inserire nell'elenco gli assensi comunque denominati non pertinenti alla materia ambientale, non si determinerebbe alcuna riduzione degli standard e dei livelli uniformi di tutela ambientale e quindi alcuna violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, potendo detta norma regionale eventualmente incidere su materie e competenze diverse.

3.5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'allegato A1, punto n), alla citata legge regionale n. 3 del 2012, il quale esenta dalla sottoposizione a VIA regionale «le piccole utilizzazioni locali di cui all'art. 10, comma 7, del d.lgs. n. 22 del 2011» e cioè «gli impianti di potenza inferiore a 1 MW ottenibile dal fluido geotermico alla temperatura convenzionale dei reflui di 15 gradi centigradi geotermico e le utilizzazioni tramite sonde geotermiche». Così disponendo la norma regionale si porrebbe in contrasto con la lettera v) dell'allegato III alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, che annovera, tra i progetti per cui la VIA è obbligatoria, tutti quelli riguardanti «le attività di coltivazione sulla terraferma degli idrocarburi liquidi e gassosi e delle risorse geotermiche», all'interno dei quali si collocherebbero le piccole utilizzazioni locali.

3.5.1.– La questione non è fondata.

La norma regionale impugnata esclude dalla sottoposizione a VIA regionale obbligatoria «le piccole utilizzazioni locali di cui all'art. 10, comma 7, del d.lgs. n. 22 del 2011». Quest'ultima disposizione, introdotta dal legislatore statale con decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), stabilisce che «nell'ambito della più vasta categoria delle piccole utilizzazioni locali di calore geotermico, gli impianti di potenza inferiore a 1 MW ottenibile dal fluido geotermico alla temperatura convenzionale dei reflui di 15 gradi centigradi geotermico e le utilizzazioni tramite sonde geotermiche sono escluse dalle procedure regionali di verifica di assoggettabilità ambientale». Per tali tipi di impianti il legislatore statale, con intervento cronologicamente successivo al d.lgs. n. 152 del 2006, ha quindi escluso addirittura le procedure regionali di verifica di assoggettabilità a VIA, escludendo, in tal modo, che la realizzazione dei predetti impianti possa, anche solo eventualmente, avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente.

Deve, pertanto, ritenersi che il legislatore regionale, con la norma impugnata, escludendo, non la semplice verifica di assoggettabilità, ma la sottoposizione a VIA obbligatoria dei predetti impianti, prescritta in via generale dal legislatore statale solo in relazione a specifici progetti, puntualmente individuati, che si ritiene abbiano necessariamente un rilevante impatto ambientale, non abbia arrecato alcun vulnus agli standard di tutela dell'ambiente apprestati dal legislatore statale.

3.6.– Viene, altresì, impugnato dal ricorrente l'allegato A2, punto h), alla citata legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui include, tra quelle da sottoporre a VIA provinciale, la classe di progetto «elettrodotti per il trasporto di energia elettrica superiore a 100 kV con tracciato di lunghezza superiore a 10 km». Tale norma si porrebbe, infatti, in contrasto con l'allegato III, lettera z), del d.lgs. n. 152 del 2006 che circoscrive l'obbligo di procedura di VIA ai soli progetti riguardanti «elettrodotti aerei con tensione nominale superiore a 100 kV con tracciato di lunghezza superiore a 10 km».

3.6.1.– La questione non è fondata.

La norma regionale è impugnata nella parte in cui estende la procedura di VIA a tutti gli elettrodotti per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kV con tracciato di lunghezza superiore a 10 km e non solo, come dispone l'allegato III alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, alla lettera z), agli elettrodotti aerei. Detta norma, che concerne la realizzazione di tutti gli elettrodotti (anche non aerei, ma interrati) ed incide, pertanto, contestualmente, sulle materie dell'energia e del governo del territorio, non solo non viola i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato con la disposizione di cui alla citata lettera z) dell'allegato III alla parte II del codice, che costituiscono limite anche all'esercizio delle competenze regionali, ma, estendendo la previsione della procedura di VIA anche agli elettrodotti interrati, finisce con il determinare, sia pure in via indiretta, attraverso la disciplina di settori di competenza regionale, eventualmente forme più elevate di tutela ambientale, consentite alla legislazione regionale quali effetti indiretti, come più volte riconosciuto da questa Corte (cfr., in specie, sentenza n. 225 del 2009).

3.7.– Il ricorrente impugna anche l'allegato B1, punto 2h), alla medesima legge regionale nella

parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici, in contrasto con quanto statuito dall'allegato IV, punto 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006 che non prevede eccezioni in merito ai progetti riguardanti l'attività di ricerca degli idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre alla verifica di assoggettabilità, di competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

3.7.1.– La questione è fondata.

Il punto 2, lettera g), dell'allegato IV alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, che reca l'individuazione dei «Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», annovera fra quelli relativi all'«industria energetica ed estrattiva» anche i progetti inerenti alla «attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma», senza prevedere ipotesi di esclusione.

La norma regionale si differenzia da quella statale in ragione del fatto che esenta dalla verifica di assoggettabilità regionale proprio i rilievi geofisici che sono, tuttavia, necessariamente funzionali e quindi ricompresi nei progetti (relativi all'industria energetica ed estrattiva) di attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, che il legislatore statale sottopone senza deroghe alla medesima verifica.

In tal modo, la norma regionale non solo viola l'obbligo di adeguamento prescritto dall'art. 35 del codice, ma reca vulnus ad un preciso standard di tutela dell'ambiente individuato dal legislatore statale, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'allegato B1, punto 2h), alla legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici.

3.8.– Viene inoltre impugnato l'allegato B2, punto 7p), alla medesima legge regionale nella parte in cui esclude dalla categoria dei progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità provinciale attinenti a «impianti di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi mediante operazioni di cui all'allegato B, lettere D2, D8 e da D13 a D15 ed all'allegato C, lettere da R2 a R9, della parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006», quelli attinenti ad «impianti che effettuano il recupero di diluenti e solventi esausti presso i produttori degli stessi purché le quantità trattate non superino i 100 l/giorno», ponendosi in contrasto con la lettera za) del punto 7 dell'allegato IV alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 che non ammette alcuna esclusione in merito a siffatta classe progettuale.

3.8.1.– La questione non è fondata.

La lettera za) del punto 7 dell'allegato IV alla parte II del codice dell'ambiente sottopone a verifica di assoggettabilità provinciale, fra i progetti relativi ad infrastrutture, quelli inerenti agli «z.a) Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi, mediante operazioni di cui all'Allegato B, lettere D2, D8 e da D13 a D15, ed all'Allegato C, lettere da R2 a R9, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152», senza esenzioni.

Tuttavia, l'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che: «Con riferimento ai progetti di cui all'allegato IV, qualora non ricadenti neppure parzialmente in aree naturali protette, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono determinare, per specifiche categorie progettuali o in particolari situazioni ambientali e territoriali, sulla base degli elementi di cui all'allegato V, criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità».

La norma regionale impugnata, nell'esentare dalla verifica di assoggettabilità a VIA gli «impianti che effettuano il recupero di diluenti e solventi esausti presso i produttori degli stessi purché le quantità trattate non superino i 100 l/giorno», ha dato attuazione al disposto del citato comma 9 dell'art. 6, posto che si riferisce a specifiche categorie progettuali, cioè a quelle inerenti ai soli impianti che effettuano il recupero di diluenti e solventi esausti, ed individua i criteri e le condizioni della esclusione dalla verifica di assoggettabilità nella particolare localizzazione di tali impianti presso i produttori stessi dei diluenti e solventi esausti, oltre che nella circostanza

che le quantità trattate non superino i 100 l/giorno. Essa, quindi, lungi dal fare riferimento – ai fini dell'identificazione degli impianti esentati – al solo criterio della ridotta dimensione quantitativa dell'intervento, ritenuto inadeguato ed insufficiente sia da questa Corte (sent. n. 127 del 2010) che dalla Corte di giustizia (sentenza 23 novembre 2006, causa C-486/04), individua nella predetta circostanza solo una delle condizioni, e non certo la più rilevante, che, congiunta alla peculiarità della tipologia degli impianti (di recupero dei diluenti e solventi esausti) e soprattutto della localizzazione degli stessi (presso gli stessi produttori dei rifiuti da recuperare), che determina di per sé una drastica riduzione dell'impatto ambientale, contribuisce a soddisfare i requisiti imposti dal legislatore statale per l'identificazione delle deroghe da parte della Regione.

3.9.– Anche l'allegato B2, punto 7q), alla medesima legge regionale è censurato nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali da sottoporre a verifica di assoggettabilità provinciale attinenti agli «impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10/t giorno, mediante operazioni di cui all'allegato C, lettere da R1 a R9, della parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006», «gli impianti mobili per il recupero in loco dei rifiuti non pericolosi provenienti dalle attività di costruzione e demolizione». In tal modo, esso, infatti, secondo il ricorrente si porrebbe in contrasto con l'allegato IV alla parte II, punto 7, lettera zb), del d.lgs.n. 152 del 2006, che non pone eccezioni di sorta in relazione alla predetta tipologia di impianti.

3.9.1.– La questione non è fondata.

La lettera za) del punto 7 dell'allegato IV alla parte II del codice dell'ambiente sottopone a verifica di assoggettabilità provinciale, fra i progetti relativi alle infrastrutture anche gli «z.b) Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10 t/giorno, mediante operazioni di cui all'Allegato C, lettere da R1 a R9, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» senza esenzioni.

Tuttavia, l'art. 6, comma 9, del medesimo codice attribuisce, come si è già ricordato, alle Regioni ed alle Province autonome, la facoltà di determinare, per specifiche categorie progettuali o in particolari situazioni ambientali e territoriali, criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità. Nella specie, la Regione Marche ha provveduto a dare attuazione proprio a siffatta disposizione, esentando dalla predetta verifica di assoggettabilità quella specifica categoria di progetti inerenti alla realizzazione di impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi, a condizione che si tratti di rifiuti provenienti da attività di costruzione e demolizione e che tale recupero avvenga nello stesso luogo in cui siffatti rifiuti sono prodotti, così da rivelarne il ridotto impatto ambientale.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 5, comma 10, della citata legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui stabilisce: «Il provvedimento di VIA comprende l'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del D.Lgs. 42/2004, ove necessaria. In tal caso la documentazione è integrata con quanto previsto dalle disposizioni statali e regionali in materia». Così disponendo, la norma regionale si porrebbe in contrasto con quanto stabilito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), che, all'art. 146, attribuisce allo Stato la competenza ad esprimere parere vincolante ai fini del rilascio dell'autorizzazione, funzione che nella norma regionale verrebbe eliminata, in violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riservano allo Stato la competenza esclusiva in materia paesaggistica.

4.1.– La questione non è fondata.

L'art. 26, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 (come modificato dal decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, recante «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69») stabilisce che: «Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi

comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto». Questa Corte ha affermato che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 235 del 2011). Nella specie, la norma regionale impugnata, in linea con la richiamata indicazione, ha dato attuazione a quanto prescritto dal citato art. 26, comma 4: essa, infatti, lungi dall'aver derogato alla previsione dell'autorizzazione paesaggistica (il cui rilascio appartiene peraltro alla competenza regionale ai sensi del medesimo art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004), stabilendo che il provvedimento di VIA «comprende» l'autorizzazione paesaggistica, ha provveduto a realizzare quella forma di «coordinamento» da parte della VIA di tutte le autorizzazioni in materia ambientale (fra le quali vi è anche l'autorizzazione paesaggistica) proprio prescritte al fine di assicurare un livello uniforme di protezione ambientale, in una prospettiva di semplificazione amministrativa.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), nel loro complesso, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'Allegato III alla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – codificazione), come prescritto dall'articolo 4, paragrafo 3, della medesima;
- 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 4, e 13 della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui non prevedono, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE;
- 3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 1, lettera c), della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui prevede che il proponente il progetto possa provvedere alla pubblicazione dell'avviso a mezzo stampa dopo la presentazione della domanda anziché prevedere che debba provvedere alla suddetta pubblicazione dell'avviso contestualmente alla presentazione della stessa;
- 4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'allegato B1, punto 2h), alla legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici;
- 5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera c), e 3, comma 4, della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.;
- 6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, lettera c), 9, comma 2, lettera d), 12, comma 1, lettera e), della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nonché degli allegati A1, punto n), A2, punto h), B1, punto 2h), B2, punti 7p) e 7q), alla stessa legge della Regione Marche n. 3 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;
- 7) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 10, della

legge della Regione Marche n. 3 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2013.

Sentenza del 23 maggio 2013, n. 98

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Lombardia	
Materie	Tutela della concorrenza Commercio Professioni Previdenza sociale	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt.3, comma 4, 14 e 18 legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3 <<Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)>>	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettere e), o) e terzo comma Cost.
artt.2, comma 2, e 19 legge della Regione Lombardia 3/2012	infondatezza della questione	art. 117, primo e secondo comma, lettere a) ed e), Cost.

Sintesi

La prima questione affrontata dalla Corte con la presente sentenza riguarda la norma regionale della Lombardia che, per la vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda, prescrive, in caso di cittadini di paesi non europei e dell'Unione europea, la presentazione o di un certificato di conoscenza della lingua italiana o di un attestato che dimostri il conseguimento di un titolo di studio presso una scuola italiana legalmente riconosciuta o di un attestato che dimostri l'avvenuta frequenza, con esito positivo, di un corso professionale regionale per il commercio relativo al settore merceologico alimentare o per la somministrazione di alimenti e bevande. Il carattere meramente alternativo del requisito della conoscenza della lingua italiana per l'avvio dell'attività commerciale in questione, individuato dalla Regione nell'esercizio della sua competenza legislativa residuale in materia di commercio, induce la Corte a non ritenerlo illegittimo in relazione alle norme costituzionali invocate. Non viene, infatti, ravvisata la violazione dell'art. 117, comma secondo, lettere a) ed e), Cost., in quanto non c'è nessuna incidenza negativa sull'assetto concorrenziale del mercato, né sulla condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, e nemmeno la violazione dell'art. 117, comma primo, Cost., in quanto non c'è un contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, rappresentati nel caso di specie dall'art. 49 del trattato UE, che vieta restrizioni alla libertà di stabilimento ed impone l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio alle condizioni definite dal legislatore del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini.

La questione di legittimità costituzionale della norma regionale della Lombardia che disciplina l'attività di estetista è, invece, ritenuta fondata dalla Corte per la violazione della competenza legislativa concorrente in materia di professioni, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. La norma

regionale censurata, infatti, ha individuato le attività proprie della professione di estetista, discostandosi, peraltro, da quelle già indicate dalla legge statale n. 1 del 1990, che ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. ha istituito la relativa figura professionale. Attraverso l'esclusione, dai compiti propri dell'estetista, delle attività esercitate dagli operatori bio-naturali iscritti all'apposito registro regionale, essa ha, di fatto, ridisegnato, per sottrazione, la figura professionale dell'estetista e ha conferito all'iscrizione al suddetto registro regionale un valore discriminante tra le due professioni, che va oltre quello originario, irrilevante rispetto all'esercizio dell'attività. La Corte ha richiamato la sua costante giurisprudenza sulla competenza legislativa regionale in materia di professioni, ribadendo che le regioni devono rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella loro competenza la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale, ma non la creazione di nuove figure professionali. L'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione in esso sono state costantemente ritenute dalla Corte aventi già di per sé una funzione individuatrice della professione.

La Corte dichiara, poi, l'illegittimità costituzionale della norma regionale della Lombardia meramente riproduttiva della norma statale secondo la quale con intesa in sede di Conferenza unificata, anche in deroga al disposto dell'art. 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010, di attuazione della "direttiva servizi", vengono individuati i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare. Trattandosi di una norma riconducibile alla materia della tutela della concorrenza è allo Stato che, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., spetta tale regolamentazione e non alla Regione.

Infine, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma secondo cui il possesso del requisito dell'avvenuta prestazione della propria opera per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente nel settore commerciale de quo deve essere comprovato, oltre che dall'iscrizione all'INPS, anche dall'attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale, in quanto esula dalla competenza regionale in tema di tutela e protezione sociale dei lavoratori, invocata dalla Regione a fondamento del proprio intervento legislativo e rientra, invece, nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di previdenza sociale, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera o), Cost..Spetta infatti solo allo Stato e non alle regioni estendere l'ambito di applicazione di istituti di previdenza sociale, previsti per altre finalità.

SENTENZA N. 98
ANNO 2013

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	"
-	Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, 3, comma 4, 14, 18 e 19 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, recante «Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 aprile 2012, depositato in cancelleria il 3 maggio 2012 ed iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 27 marzo 2013 il Presidente Franco Gallo in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella d'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna in via principale gli articoli 2, comma 2, 3, comma 4, 14, 18 e 19 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, recante «Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)».

2. – In primo luogo vengono censurati gli artt. 2, comma 2, e 19 della citata legge regionale n. 3 del 2012.

L'art. 2, comma 2 (sotto la rubrica «*Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda - Modifiche alla L.R. 30 aprile 2009, n. 8*»), prevede che: «Dopo il comma 4 dell'articolo 2 della L.R. 8/2009 è inserito il seguente: “4-bis. Nella comunicazione di cui al comma 4, in caso di avvio della attività in zone sottoposte a tutela, deve essere anche attestato il rispetto dei criteri qualitativi eventualmente previsti, a fronte di motivi imperativi di interesse generale, in particolare la tutela dei consumatori e della sanità pubblica, nella programmazione di cui all'articolo 4-bis della L.R. 6/2010. Nel caso di cittadini dei paesi non europei e dell'Unione Europea, nella comunicazione di avvio dell'attività deve essere altresì attestato il possesso da parte del soggetto che esercita effettivamente l'attività, a fronte di motivi imperativi di interesse generale, in particolare tutela dei consumatori e sanità pubblica, di uno dei documenti di cui all'articolo 67, comma 2-bis, della L.R. 6/2010. Qualora il soggetto richiedente che esercita effettivamente l'attività non attesti il possesso di nessuno dei documenti di cui all'articolo 67, comma 2-bis, della L.R. 6/2010, è tenuto a frequentare e superare positivamente un corso per valutare il grado di conoscenza di base della

lingua italiana presso la Camera di Commercio territorialmente competente per il comune dove intende svolgere l'attività di somministrazione non assistita, o comunque un corso istituito o riconosciuto dalla Regione Lombardia, dalle altre regioni o dalle Province autonome di Trento e Bolzano. La Giunta regionale delibera i criteri, la durata e la modalità del corso.”».

A sua volta l'art. 19 della medesima legge regionale n. 3 del 2012, dispone quanto segue: «Dopo il comma 2 dell'articolo 67 della L.R. 6/2010 per i motivi imperativi d'interesse generale di cui al comma 1 dell'articolo 4 della L.R. 6/2010 e in particolare per i motivi attinenti la sanità pubblica, la tutela dei lavoratori, la tutela dei consumatori, dei destinatari dei servizi, sono aggiunti i seguenti: “2-bis. Per il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande è necessario che il soggetto, titolare o delegato, che esercita effettivamente l'attività presenti uno dei seguenti documenti: a) un certificato di conoscenza della lingua italiana, Certificazione Italiano Generale (CELI), a tal fine è sufficiente un CELI di livello A2 *Common European Framework*: livello di contatto definibile in termini di competenza relativa a routine memorizzate; b) un attestato che dimostri di aver conseguito un titolo di studio presso una scuola italiana legalmente riconosciuta o in alternativa un attestato che dimostri di avere frequentato, con esito positivo, un corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico alimentare o per la somministrazione di alimenti e bevande istituito o riconosciuto dalla Regione Lombardia, dalle altre regioni o dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. (*omissis*)».

Secondo l'Avvocatura dello Stato, le norme sarebbero discriminatorie nei confronti degli stranieri in ragione della loro cittadinanza. Per i cittadini comunitari esse concretizzerebbero una violazione dell'art. 49 del Trattato UE, e dunque del primo comma dell'art. 117 della Costituzione, che vieta restrizioni alla libertà di stabilimento ed impone l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini. La previsione regionale non sarebbe neanche compatibile con la direttiva servizi 2006/123/CE, secondo cui gli eventuali requisiti in base ai quali l'ordinamento interno può subordinare l'accesso ad un'attività di servizi non possono comunque essere discriminatori e devono osservare i caratteri della necessità e della proporzionalità, con ciò ledendo anche l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., che riserva allo Stato la competenza in materia di condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea. Infine, la normativa impugnata, nell'imporre la presentazione della suddetta documentazione, costituirebbe un ostacolo per gli stranieri all'esercizio delle attività, alterando dunque la concorrenza con violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2.1. – La questione non è fondata.

Premesso infatti che il Governo non contesta che al legislatore regionale, nella regolamentazione dell'accesso alle attività in esame (riconducibile, in termini generali, alla materia del commercio *ex* art. 117, quarto comma, Cost.) sia consentito di prevedere, in capo a chi richieda il rilascio della autorizzazione ad esercitare detta attività, il possesso di requisiti professionali (che evidentemente costituiscono elementi atti a dimostrare la affidabilità dell'operatore e la sua capacità professionale in rapporto alla concorrente esigenza di garantire la tutela del consumatore), va rilevato che il censurato art. 2, comma 2, richiede la produzione da parte dell'interessato «di uno dei» documenti previsti dall'art. 67, comma 2-bis, della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6, recante il «Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere» (comma aggiunto dall'art. 19 della legge regionale n. 3 del 2012, congiuntamente impugnato). Trattasi di una previsione che lascia al soggetto interessato la scelta di presentare o un certificato di conoscenza della lingua italiana, Certificazione Italiano Generale (CELI) (art. 67, comma 2-bis, lettera a); ovvero un attestato che dimostri il conseguimento di un titolo di studio presso una scuola italiana legalmente riconosciuta o ancora, in alternativa, un attestato che dimostri l'avvenuta frequenza, con esito positivo, di un corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico alimentare o per la somministrazione di alimenti e bevande istituito o riconosciuto dalla Regione Lombardia, dalle altre Regioni o dalle Province autonome di Trento e Bolzano (lettera b).

Alla esclusione dell'asserito effetto discriminatorio derivante (direttamente o indirettamente) dalla cittadinanza dell'operatore (che viene posto a base delle singole censure mosse dal ricorrente alla

normativa impugnata), si perviene, dunque, muovendo dalla constatazione che la conoscenza della lingua italiana non è dal legislatore regionale prevista quale unico imprescindibile requisito (imposto agli stranieri) richiesto per avviare l'attività commerciale, giacché la stessa norma prevede che l'interessato possa in alternativa attestare anche la frequenza ed il superamento del corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico di riferimento. Ed in ordine a tale possibilità, va rilevato che l'art. 66, comma 1, lettera a), dello stesso testo unico regionale in materia di commercio – nel fissare i *requisiti professionali per l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, con previsioni sostanzialmente identiche a quelle di cui al comma 6 dell'art. 71 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59* (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) – *prevede (sempre in via alternativa) proprio la medesima condizione dell'«avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano»*. La sostanziale identità di uno dei requisiti stabiliti tanto per gli italiani quanto per gli stranieri (siano essi comunitari o non) rappresenta ulteriore riprova della non configurabilità del lamentato effetto discriminatorio (peraltro non censurato in termini di ingiustificata disparità di trattamento di situazioni asseritamente uguali, ex art. 3 Cost.) derivante dalla applicazione delle norme censurate.

Dunque, il carattere meramente alternativo del requisito (individuato in un contesto normativo di disciplina del commercio, di competenza regionale residuale: sentenze [n. 299 del 2012](#), [n. 247 del 2010](#) e [n. 430 del 2007](#)), fa sì che esso, in quanto tale, sia inidoneo ad incidere negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ovvero sulla condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, ovvero infine sui vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; con la conseguenza che le disposizioni censurate non vulnerano alcuno dei parametri evocati.

3 – Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 3 del 2012 che, nel disciplinare l'attività di estetista, prevede che: «Ogni attività che comporti prestazioni, trattamenti e manipolazioni sulla superficie del corpo umano, ivi compresi i massaggi estetici e rilassanti, finalizzate al benessere fisico, al miglioramento estetico della persona o alla cura del corpo priva di effetti terapeutici, con esclusione delle attività esercitate dagli operatori iscritti al registro di cui all'articolo 2 della legge regionale 1 febbraio 2005, n. 2 (Norme in materia di discipline bio-naturali) è da intendersi attività ai sensi della L. 1/1990 sia che si realizzi con tecniche manuali e corporee sia che si realizzi con l'utilizzo di specifici apparecchi».

La difesa erariale – sul presupposto che l'operata esclusione delle attività bionaturali dal novero di quelle proprie della professione di estetista consentirebbe agli operatori delle prime di esercitarla con la sola iscrizione nel registro regionale e, dunque, senza necessità del titolo abilitativo richiesto dalla normativa statale – lamenta (ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.) la lesione della competenza concorrente della Regione in materia di professioni, in quanto la disposizione impugnata conferirebbe valore abilitativo all'esercizio di un'attività professionale alla iscrizione ad un registro introdotto da una legge regionale.

3.1. – La questione è fondata.

L'art. 1 della legge 4 gennaio 1990, n. 1 (Disciplina dell'attività di estetista), prevede che «L'attività di estetista comprende tutte le prestazioni ed i trattamenti eseguiti sulla superficie del corpo umano il cui scopo esclusivo o prevalente sia quello di mantenerlo in perfette condizioni, di migliorarne e proteggerne l'aspetto estetico, modificandolo attraverso l'eliminazione o l'attenuazione degli inestetismi presenti» (comma 1); e che «Tale attività può essere svolta con l'attuazione di tecniche manuali, con l'utilizzazione degli apparecchi elettromeccanici per uso estetico, di cui all'elenco allegato alla presente legge, e con l'applicazione dei prodotti cosmetici definiti tali dalla legge 11 ottobre 1986, n. 713» (comma 2). Il successivo art. 2 (premesso che «L'attività professionale di cui all'articolo 1 è esercitata in forma di impresa, individuale o societaria, ai sensi delle norme vigenti») stabilisce che «Non è consentito l'esercizio dell'attività ai soggetti non iscritti all'Albo delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443, o nel Registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580»; e

che «L'esercizio dell'attività di estetista è soggetto a segnalazione certificata di inizio di attività ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, da presentare allo sportello unico di cui all'articolo 38 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133». Inoltre, l'art. 3 prevede che «1. La qualificazione professionale di estetista si intende conseguita, dopo l'espletamento dell'obbligo scolastico, mediante il superamento di un apposito esame teorico-pratico preceduto dallo svolgimento: *a*) di un apposito corso regionale di qualificazione della durata di due anni, con un minimo di 900 ore annue; tale periodo dovrà essere seguito da un corso di specializzazione della durata di un anno oppure da un anno di inserimento presso una impresa di estetista; *b*) oppure di un anno di attività lavorativa qualificata in qualità di dipendente, a tempo pieno, presso uno studio medico specializzato oppure una impresa di estetista, successiva allo svolgimento di un rapporto di apprendistato presso una impresa di estetista, come disciplinato dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25, e successive modificazioni ed integrazioni, della durata prevista dalla contrattazione collettiva di categoria, e seguita da appositi corsi regionali, di almeno 300 ore, di formazione teorica, integrativi delle cognizioni pratiche acquisite presso l'impresa di estetista; *c*) oppure di un periodo, non inferiore a tre anni, di attività lavorativa qualificata, a tempo pieno, in qualità di dipendente o collaboratore familiare, presso una impresa di estetista, accertata attraverso l'esibizione del libretto di lavoro o di documentazione equipollente, seguita dai corsi regionali di formazione teorica di cui alla lettera *b*). Il periodo di attività di cui alla presente lettera *c*) deve essere svolto nel corso del quinquennio antecedente l'iscrizione ai corsi di cui alla lettera *b*)» (comma 1). Infine, il comma 4 dell'art. 4 dispone che «Lo svolgimento dell'attività di estetista, dovunque tale attività sia esercitata, in luogo pubblico o privato, anche a titolo gratuito, è subordinato al possesso della qualificazione professionale di cui all'articolo 3».

A sua volta, l'art. 1 della legge della Regione Lombardia 1° febbraio 2005, n. 2 (Norme in materia di discipline bio-naturali), stabilisce che «La presente legge ha lo scopo di valorizzare l'attività degli operatori in discipline bio-naturali, al fine di garantire una qualificata offerta delle prestazioni e dei servizi che ne derivano» (comma 1); e che «Le prestazioni afferenti l'attività degli operatori in discipline bio-naturali consistono in attività e pratiche che hanno per finalità il mantenimento del recupero dello stato di benessere della persona. Tali pratiche, che non hanno carattere di prestazioni sanitarie, tendono a stimolare le risorse vitali dell'individuo attraverso metodi ed elementi naturali la cui efficacia sia stata verificata nei contesti culturali e geografici in cui le discipline sono sorte e si sono sviluppate» (comma 2). All'art. 2, la medesima legge regionale dispone che «Per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, è istituito il registro regionale degli operatori in discipline bio-naturali, suddiviso in sezioni corrispondenti alle diverse discipline, di seguito denominato registro» (comma 1); che «Al registro possono iscriversi coloro i quali abbiano seguito percorsi formativi riconosciuti dalla Regione in base a criteri definiti dal comitato tecnico scientifico di cui all'articolo 4» (comma 2); e che «L'iscrizione nel registro non costituisce comunque condizione necessaria per l'esercizio dell'attività sul territorio regionale da parte degli operatori» (comma 3).

3.2. – La norma censurata non si limita ad operare una generica ricognizione (da ritenersi priva di autonomo valore dispositivo) delle attività proprie della professione di estetista (già individuate dalla legge statale n. 1 del 1990 che ha istituito la relativa figura professionale) e di quelle esercitate dagli operatori iscritti al registro delle discipline bio-naturali previsto e disciplinato dalla legge regionale n. 2 del 2005. La previsione regionale, infatti, da un lato, individua autonomamente le attività tipiche della professione di estetista (in modo oltretutto diverso da quanto indicato dal legislatore statale nell'art. 1, comma 1, della legge n. 1 del 1990); e, dall'altro lato, attraverso l'esclusione dai compiti, propri dell'estetista, delle attività esercitate dagli operatori bio-naturali iscritti al registro regionale, di fatto ridisegna (per sottrazione) la figura professionale dei primi (a tutto vantaggio delle competenze dei secondi), e contestualmente conferisce alla iscrizione nel predetto registro regionale un valore dirimente (quantomeno al fine di regolamentare i confini tra le due professioni), che trasmoda dalla originaria irrilevanza dell'iscrizione stessa rispetto all'esercizio dell'attività sul territorio regionale da parte degli operatori (stabilita dal citato art. 2, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2005).

Orbene, proprio in tema di regolamentazione da parte delle Regioni delle discipline bio-naturali (che ha dato origine a ripetuti scrutini di costituzionalità), questa Corte ha costantemente affermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005). E, tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione, è stato ritenuto esservi quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché «l’istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l’elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007).

Poiché, anche il presente intervento del legislatore regionale, peraltro incidente sia sulla legge statale che su quella regionale, comporta una ridefinizione tanto delle attività di estetista, quanto di quelle di operatore bio-naturale, oltre ad una diversa e più ampia valenza degli effetti dell’iscrizione nel registro regionale (essendo priva di rilievo la circostanza che la legge regionale n. 2 del 2005 non sia stata, a suo tempo, impugnata dal Governo), l’art. 3, comma 4, della legge regionale n. 3 del 2012 si pone in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost. e, di conseguenza, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

4. – Il ricorrente censura, ancora, l’art. 14 della legge regionale n. 3 del 2012 che, nel disciplinare i criteri per il rilascio e rinnovo delle concessioni dei posteggi per l’esercizio del commercio su aree pubbliche, prevede che «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), anche in deroga al disposto di cui all’articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), vengono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell’impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l’esercizio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 59/2010 ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all’applicazione di tali disposizioni transitorie».

Il Governo denuncia la violazione dell’art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost., essendo la previsione del potere di deroga idonea a introdurre criteri potenzialmente restrittivi della concorrenza, in special modo con riferimento alle richiamate norme statali che stabiliscono che le autorizzazioni debbano essere concesse per durata limitata, senza rinnovo automatico e individuazione di vantaggi in favore del prestatore uscente.

4.1. – La questione è fondata.

Come questa Corte ha, di recente, affermato (sentenza n. 291 del 2012), 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, di porre dei limiti all’esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale. E tali limiti sono individuati, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010 (attuativo della citata direttiva). In particolare, l’art. 14 prevede 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, poi, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi (definiti, peraltro, come «ragioni di pubblico interesse»); mentre l'art. 15 indica le condizioni alle quali è subordinato l'accesso e l'esercizio alle attività di servizi, ove sia previsto un regime autorizzatorio. Infine, il successivo art. 16 dispone 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» (comma 1), con un titolo che deve essere «rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo» (comma 4).

A questo regime autorizzatorio – che, come sottolineato, consente allo Stato di limitare la finalità di massima liberalizzazione, perseguita dalla direttiva servizi e dal decreto legislativo attuativo della stessa, solo ove sussistano motivi imperativi di interesse generale (quali appunto anche quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati) – l'art. 70, comma 5, dello stesso decreto legislativo n. 59 del 2010 (con una disposizione sostanzialmente identica a quella regionale impugnata) consente, a sua volta, espressamente di derogare, con specifico riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo che, «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie».

4.2. – Trattandosi di regolamentazione normativa indiscutibilmente riconducibile alla materia “tutela della concorrenza” (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012), è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, *ex art. 117, secondo comma, lettera e)*, Cost. L'impugnata norma regionale (che riproduce testualmente il citato, e già vigente, art. 70), oltre che pleonastica, si pone in contrasto con il principio ripetutamente affermato da questa Corte, secondo cui, in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita la stessa riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006); affermazione, questa, che nella fattispecie è estensibile anche rispetto alle regole di tutela della concorrenza (la quale, pur se caratterizzate dalla portata “trasversale” e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni, tuttavia non priva le Regioni, delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma le orienta ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale: sentenza n. 8 del 2013). Infatti, rispetto alla norma censurata, il criterio formale di esclusione della possibilità di novazione della fonte ad opera della Regione deriva, appunto, direttamente dalla incompetenza della Regione a regolamentare una materia certamente ascrivibile alla tutela della concorrenza, in particolare stabilendo essa la censurata possibilità di derogare al regime dettato dalla norma statale. E la circostanza che, nel frattempo, in data 5 luglio 2012 sia intervenuta l'intesa in sede di Conferenza unificata conferma tale conclusione, là dove, come affermato testualmente nella stessa intestazione, l'intesa medesima risulta adottata «in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno».

Pertanto, l'art. 14 della legge regionale n. 3 del 2012 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., restando assorbito l'ulteriore profilo, evocato dal ricorrente in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

5. – Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 18 della legge regionale n. 3 del 2012, che, *in materia di attestazione degli adempimenti contributivi ai fini del riconoscimento del requisito professionale*, prevede che: «L'aver prestato la propria opera, ai fini del riconoscimento del requisito di cui agli *articoli 20*, comma 6, lett. b), e *66*, *comma 1*, lett. b), della L.R. 6/2010, per i motivi imperativi d'interesse generale di cui all'*articolo 8*, lettera h), del *D.Lgs. 59/2010* e in particolare per i motivi attinenti la tutela dei lavoratori e la protezione sociale dei lavoratori, deve essere comprovato, oltre che dalla iscrizione all'Istituto nazionale previdenza sociale, dalla attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale».

Il ricorrente – ritenuto che l'ulteriore requisito, non previsto dalla legge statale, dell'attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale, introduce un elemento restrittivo per il riconoscimento del titolo professionale – censura la norma per violazione: a) dell'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dei vincoli derivanti dal diritto comunitario; b) delle lettere a), b), e) ed o) del secondo comma dello stesso articolo 117 Cost., per invasione delle competenze esclusive dello Stato su condizione giuridica dello straniero, tutela della concorrenza e previdenza sociale; c) del terzo comma dell'art. 117 Cost., per contrasto con la «norma statale di principio in materia di professioni».

Orbene – a prescindere dalla erroneità del presupposto da cui muove il ricorrente, secondo cui la norma impugnata introdurrebbe un «elemento restrittivo ulteriore» rispetto alla iscrizione, elemento che determinerebbe la lesione dei sopra menzionati parametri, «nella misura in cui incide sulla condizione giuridica del cittadino non italiano, al quale si richiede un *quid pluris* rispetto a quanto è chiesto al cittadino italiano per l'attività di lavoro da svolgere in Italia», essendo viceversa evidente (anche in ragione dello specifico richiamo della norma ai requisiti indicati negli artt. 20 e 66 della legge regionale n. 6 del 2010) come anch'essa sia rivolta alla generalità degli operatori commerciali del settore (italiani e stranieri) – questa Corte, per economia di giudizio, e facendo ricorso al suo potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare in sentenza (eventualmente dichiarando assorbite le altre: sentenza n. 262 del 2009), ritiene di dovere innanzitutto analizzare la denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di previdenza sociale, *ex art. 117*, secondo comma, lettera o), Cost., la cui proposizione non viene basata sulla predetta erronea premessa interpretativa.

5.1. – La questione è fondata.

La previsione, secondo la quale – affinché l'interessato possa ottenere il riconoscimento del requisito di cui agli *articoli 20*, comma 6, lettera b), e *66*, *comma 1*, lettera b), della legge regionale n. 6 del 2010 (ossia dell'avvenuta prestazione della propria opera, per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente nel settore commerciale *de quo*) –, il possesso di detto requisito debba essere comprovato, oltre che dalla iscrizione all'Istituto nazionale previdenza sociale, anche dalla attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale, esula infatti dalla invocata competenza regionale in tema di tutela e protezione sociale dei lavoratori (evocata dalla resistente quale specifica *ratio* dell'intervento normativo). Infatti, per dimostrare la sussistenza di un requisito che consente all'interessato l'accesso alla attività lavorativa commerciale, il legislatore regionale richiama ed utilizza del tutto impropriamente istituti tipici di previdenza sociale, congegnati dallo Stato (nell'esercizio della sua competenza esclusiva) appunto per soddisfare altre finalità.

Poiché solo lo Stato può estendere l'ambito soggettivo e/o oggettivo di applicazione di disposizioni che rientrano in materie di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui specificamente quello della previdenza sociale (sentenza n. 325 del 2011), potendo altrimenti le previsioni regionali determinare difformità in una disciplina che deve essere applicata in modo necessariamente unitario (sentenza n. 325 del 2011), la norma impugnata si pone in contrasto con il richiamato parametro, e

conseguentemente deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.
Restano assorbite le ulteriori censure di illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 4, 14 e 18 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, recante «Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)»;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, e 19 della medesima legge della Regione Lombardia n. 3 del 2012, proposta – in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettere *a*) ed *e*), 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 20 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2013.

Sentenza del 29 maggio 2013, n. 101

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Toscana	
Materia	Edilizia e urbanistica Governo del territorio Protezione civile	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 5, commi 1, 2 e 3; 6 e 7 legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 “ Norme per il governo del territorio” e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 “ Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico”)	illegittimità costituzionale	art.117, terzo comma, Cost.

Sintesi

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma della Regione Toscana che introduce la possibilità di ottenere il permesso in sanatoria per le opere ivi previste che risultano conformi alla normativa tecnico sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione, o al momento dell'inizio dei lavori, e non anche al momento della presentazione dell'istanza per ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria.

Il ricorrente afferma che la norma si pone in contrasto con il principio della doppia conformità previsto dal legislatore statale all'articolo 36 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Tale principio subordina il rilascio dell'accertamento in sanatoria alla conformità degli interventi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, che deve sussistere sia al momento della presentazione della domanda che al momento della realizzazione dell'intervento edilizio per il quale si richiede l'accertamento.

In particolare, ad avviso del ricorrente, la norma censurata, rientrando nella materia relativa al governo del territorio, di competenza concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., viola il suddetto principio consentendo l'accertamento di conformità in sanatoria per opere conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione, ovvero, per quelle in corso di realizzazione, al momento dell'inizio dei lavori e non anche al momento della presentazione dell'istanza, e prevedendo la possibilità di accedere all'accertamento di conformità anche per le opere realizzate in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione.

La Corte giudica la questione fondata.

Preliminarmente la Corte rileva che il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, che prevede l'accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie, qualifica le norme in esso contenute come “principi fondamentali e generali [...] per la disciplina dell'attività edilizia”, quindi osserva che le norme censurate intervengono nell'ambito della disciplina delle costruzioni nelle zone sismiche, dettando specifiche disposizioni ai fini del conseguimento del suddetto accertamento di conformità nei casi di interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, o in corso di realizzazione in tali zone. Tale osservazione consente alla Corte di richiamare precedenti pronunce (sentenze n. 182 del 2006, n. 201 del 2012, n. 64 del 2013) in cui ha giudicato la legittimità di disposizioni regionali intervenute nella disciplina delle costruzioni nelle zone sismiche, valutandone la coerenza con le norme statali di principio contenute nel Testo unico in materia edilizia, avendole inquadrate nelle materie del governo del territorio e della protezione civile.

La Corte, pertanto, afferma che anche la disciplina dettata dalla Regione Toscana sui requisiti per

ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità rientra nelle materie relative al governo del territorio e alla protezione civile e non si tratta, come sostenuto dalla difesa regionale, di norme tecniche di costruzione che esulano da tali ambiti.

Afferma la Corte che risulta pacifico quanto dubitato dal ricorrente, e cioè che la disciplina impugnata non rispetti il principio della doppia conformità, vanificando l'intento del legislatore statale che, ribadisce, è *«palesamente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali»* ([sentenza n. 182 del 2006](#)). La Corte ha anche affermato che le norme sismiche dettano *«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»* (sentenze [n. 201 del 2012](#) e [n. 254 del 2010](#)).

Pertanto, conclude, le previsioni dettate dal legislatore statale in materia di costruzioni nelle zone sismiche non sono derogabili dalle Regioni.

SENTENZA N. 101

ANNO 2013

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 “Norme per il governo del territorio” e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 “Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 5 aprile 2012, depositato in cancelleria il 10 aprile 2012 ed iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia 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 dubita, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli articoli 5, commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 «Norme per il governo del territorio» e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 «Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico»).

L'impugnato art. 5 sostituisce l'art. 118 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), e introduce:

- al comma 1, la possibilità di ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria, di cui all'art. 140 della stessa legge regionale, per le opere edilizie realizzate nei comuni già classificati sismici, in assenza dell'autorizzazione o dell'attestato di avvenuto deposito, che risultano conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione; indicando anche, alle lettere a) e b), la documentazione necessaria ad ottenere il suddetto accertamento;
- al comma 2, la possibilità di ottenere il medesimo accertamento di conformità in sanatoria per le opere in corso di realizzazione nei comuni sopra indicati in assenza dell'autorizzazione o dell'attestato di avvenuto deposito, e che risultano conformi alla normativa tecnica vigente al momento dell'inizio dei lavori;
- al comma 3, la possibilità di accedere al suddetto accertamento di conformità anche per le opere realizzate, o in corso di realizzazione, in assenza dell'autorizzazione o dell'attestato sopra indicati, ed in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione;
- al comma 4, l'indicazione dei documenti che l'interessato è tenuto ad inviare ai fini dell'accertamento di conformità per le opere realizzate nei comuni anteriormente alla classificazione sismica degli stessi.

I commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 in questione indicano anche la documentazione che l'interessato deve trasmettere alla struttura regionale competente per ottenere l'accertamento in sanatoria.

Il censurato art. 6 inserisce l'art. 118-bis nella legge regionale n. 1 del 2005 e disciplina il «procedimento per accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità», indicando, in riferimento alle opere realizzate nelle zone di cui all'art. 118, i termini entro i quali la struttura regionale competente è tenuta al rilascio dell'autorizzazione in sanatoria e l'attestato di avvenuto deposito e, per i progetti di adeguamento di cui al comma 3 dell'art. 118 della stessa legge regionale, le modalità di trasmissione al comune per le relative verifiche di conformità urbanistica ed edilizia.

Infine, l'impugnato art. 7 modifica il comma 5 dell'art. 140 della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, inserendo, prima delle parole «La domanda di attestazione», le seguenti: «Fermo restando quanto previsto dagli artt. 118 e 118-bis».

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che tali disposizioni si pongono in contrasto con il principio della doppia conformità previsto dall'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), rientrando nella materia relativa al governo del territorio, di competenza concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., che subordina il rilascio dell'accertamento in sanatoria alla conformità degli interventi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente: tale conformità deve sussistere sia al momento della presentazione della domanda che al momento della realizzazione dell'intervento edilizio per il quale si richiede l'accertamento.

In particolare, ad avviso del ricorrente, l'art. 5 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012 viola

tale principio, consentendo l'accertamento di conformità in sanatoria per opere conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione (comma 1) ovvero, per quelle in corso di realizzazione, al momento dell'inizio dei lavori (comma 2) e non anche al momento della presentazione dell'istanza, e prevedendo, al comma 3, la possibilità di accedere all'accertamento di conformità anche per le opere realizzate in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione. Sempre secondo il ricorrente, anche gli artt. 6 e 7 della legge regionale impugnata sono viziati dalla descritta illegittimità, in quanto rinviano al contenuto dell'art. 5.

2.— Preliminarmente, si rileva che il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'intero art. 5 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012, ma rivolge le proprie censure unicamente nei confronti dei commi 1, 2 e 3 dello stesso articolo. Pertanto, si deve ritenere che la questione sollevata abbia ad oggetto tali commi 1, 2 e 3, con esclusione dell'art. 5, comma 4, della legge censurata.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

Al fine di individuare la materia nella quale rientrano le disposizioni impugnate, è opportuno premettere che l'accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie è stato previsto, per la prima volta, dall'art. 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), e successivamente è stato recepito dalla più recente e completa regolazione prevista dal testo unico approvato con d.P.R. n. 380 del 2001 che, all'art. 1, comma 1, qualifica le norme in esso contenute come «principi fondamentali e generali [...] per la disciplina dell'attività edilizia».

In particolare, si osserva che le norme censurate intervengono nell'ambito della disciplina delle costruzioni nelle zone sismiche, dettando specifiche disposizioni ai fini del conseguimento del suddetto accertamento di conformità nei casi di interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, o in corso di realizzazione in tali zone.

Questa Corte si è, in più occasioni, pronunciata con riguardo alla legittimità di disposizioni regionali intervenute nella disciplina delle costruzioni nelle zone sismiche, valutandone la coerenza con le norme statali di principio contenute nel richiamato testo unico di cui al d.P.R. n. 380 del 2001. Nella [sentenza n. 182 del 2006](#), la Corte ha dichiarato illegittima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., una disposizione della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005 in considerazione del mancato rispetto, sotto un diverso profilo, di una norma statale di principio prevista dall'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001 sul controllo delle costruzioni a rischio sismico, nella parte in cui non stabiliva che non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione. La disposizione regionale prevedeva, infatti, il semplice preavviso alla struttura regionale competente, senza richiedere la predetta autorizzazione.

Più in generale, in questa pronuncia la Corte ha affermato che «l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali».

Inoltre, con [sentenza n. 201 del 2012](#), è stata dichiarata l'illegittimità di una disposizione 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), che, disciplinando le procedure per l'autorizzazione sismica per gli interventi edilizi, prevedeva, in caso di modifica architettonica che comportasse un aumento dei carichi superiore al 20%, l'obbligo di redazione di una variante progettuale da depositare preventivamente, mentre per le modifiche inferiori a questo limite si richiedeva il deposito della sola verifica strutturale nell'ambito della direzione dei lavori. Questa Corte ha ritenuto che la norma regionale violasse il principio di cui all'art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Anche in questo caso la Corte ha ribadito che «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.».

Tale inquadramento, recentemente ribadito nella [sentenza n. 64 del 2013](#), era peraltro già stato affermato nelle sentenze [n. 254 del 2010](#) e [n. 248 del 2009](#), in riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, ed in relazione al titolo competenziale di tale normativa: la Corte ha ritenuto che essa rientri nell'ambito del governo del territorio, nonché nella materia della protezione civile, per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» ([sentenza n. 254 del 2010](#)).

Di conseguenza, nel contesto legislativo e giurisprudenziale, ora sinteticamente richiamato, deve ritenersi che le norme impugnate nel presente giudizio – che riguardano la disciplina dei requisiti per ottenere l'accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi edilizi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, il relativo procedimento, ed il collegamento di tali disposizioni con la procedura di accertamento di conformità in sanatoria per le opere edilizie di cui all'art. 140 della legge regionale n. 1 del 2005 – rientrano anch'esse nelle materie relative al governo del territorio e, per i profili indicati, alla protezione civile, e non costituiscono norme tecniche che esulano da tali ambiti.

4.— Il principio della doppia conformità, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri, è previsto dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, che così recita:

« 1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 22, comma 3, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

2. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16. Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.

3. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende respinta.»

Come è evidente dal contenuto letterale della norma, tale principio risulta finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della «disciplina urbanistica ed edilizia» durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità.

Il rigore insito nel principio in questione trova conferma anche nell'interpretazione della giurisprudenza amministrativa, la quale afferma che, ai fini della concedibilità del permesso di costruire in sanatoria, di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, è necessario che le opere realizzate siano assentibili alla stregua non solo della disciplina urbanistica vigente al momento della domanda di sanatoria, ma anche di quella in vigore all'epoca di esecuzione degli abusi (pronunce del Consiglio di Stato, sezione IV, 21 dicembre 2012, n. 6657; sezione IV, 2 novembre 2009, n. 6784; sezione V, 29 maggio 2006, n. 3267; sezione IV, 26 aprile 2006, n. 2306).

In tal senso, la stessa giurisprudenza afferma che la sanatoria in questione – in ciò distinguendosi da un vero e proprio condono – è stata deliberatamente circoscritta dal legislatore ai soli abusi «formali», ossia dovuti alla carenza del titolo abilitativo, rendendo così palese la ratio ispiratrice della previsione della sanatoria in esame, «anche di natura preventiva e deterrente», finalizzata a frenare l'abusivismo edilizio, in modo da escludere letture «sostanzialiste» della norma che consentano la possibilità di regolarizzare opere in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione, ma con essa conformi solo al momento della presentazione dell'istanza per l'accertamento di conformità (citata pronuncia del Consiglio di

Stato, sezione IV, 21 dicembre 2012, n. 6657).

Ora, risulta pacifico, anche dalle argomentazioni della Regione Toscana, che le disposizioni di cui all'art. 5 della legge regionale impugnata non rispettano il principio di doppia conformità, inteso nel senso sopra descritto, ma prevedono tre distinte ipotesi di contrasto con le norme sismiche di opere già realizzate, ovvero in corso di realizzazione, senza richiedere che la sostanziale conformità alle medesime norme sussista sia nel momento della realizzazione che in quello di presentazione dell'istanza per ottenere la sanatoria. Discostandosi nettamente da tale principio, il comma 3 dell'art. 5 consente persino la regolarizzazione di opere realizzate o in corso di realizzazione, mediante la presentazione di un «progetto di adeguamento conforme alla normativa tecnica vigente al momento di presentazione della stessa».

La Regione Toscana giustifica il mancato rispetto del principio della doppia conformità edilizia ed urbanistica nelle norme impuginate con una serie di argomentazioni fondate sul presupposto interpretativo secondo il quale tale principio non possa applicarsi alla disciplina antisismica, che per sua natura rientrerebbe nelle norme tecniche di costruzione.

Peraltro, dall'esame del quadro normativo di riferimento nel quale si inseriscono le norme censurate, tale presupposto interpretativo risulta errato.

In primo luogo, la Regione afferma che l'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 è collocato nella parte I (Attività edilizia), titolo IV (Vigilanza sull'attività urbanistico edilizia, responsabilità e sanzioni), capo II (Sanzioni), mentre la disciplina per le costruzioni nelle zone sismiche è contenuta nella parte II (Normativa tecnica per l'edilizia), capo IV (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche) del medesimo decreto recante il testo unico dell'edilizia. Da tale collocazione la Regione desume un argomento a favore dell'autonomia della verifica dell'osservanza delle norme sismiche rispetto a quella richiesta dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, che si riferisce alla normativa urbanistica ed edilizia, nella quale non rientrerebbe la disciplina delle costruzioni in zone sismiche.

Questa ricostruzione non è condivisibile, dal momento che risulta contraddetta dalla stessa lettura sistematica delle norme richiamate.

In particolare, il capo IV della parte II del testo unico di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, reca il titolo «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche». Il termine «particolari» indica evidentemente che si tratta di prescrizioni aggiuntive, e non alternative, a quelle generali per l'edilizia, come è confermato dall'inserimento del citato capo IV nell'ambito della Parte II dello stesso testo unico, dedicata alla «Normativa tecnica per l'edilizia».

Pertanto, le «particolari prescrizioni» antisismiche sono parte della normativa tecnica generale sull'edilizia e non ne sono separate o autonome, come invece sostiene la Regione Toscana.

In secondo luogo, dall'esame delle norme statali di principio e financo da quelle regionali, traspare evidente il necessario collegamento tra i vari accertamenti concernenti il rispetto delle normative di settore e il rilascio dell'accertamento di conformità in sanatoria di cui all'art. 36 del testo unico. In riferimento alle prime, l'art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, che disciplina il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, prevede che la relativa domanda sia accompagnata dalla dichiarazione del progettista che asseveri la conformità del progetto oltre che agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi, anche alle altre normative di settore, tra le quali la disposizione statale, significativamente, richiama «in particolare» le «norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie». Parimenti, l'art. 23, comma 1-bis, dello stesso decreto, collocato nel capo III, concernente la denuncia di inizio attività, esclude che l'autocertificazione consentita in tali casi possa estendersi al rispetto, tra le altre, della «normativa antisismica». Inoltre, l'art. 94, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, dispone che «Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche [...] non si possono iniziare i lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione», e questa Corte ha ritenuto illegittima la sostituzione dell'autorizzazione con un semplice preavviso ([sentenza n. 182 del 2006](#)). Se pertanto, nel sistema dei principi delineati dalla normativa statale, sia gli interventi edilizi soggetti a permesso di costruire, sia quelli consentiti a seguito di denuncia, presuppongono sempre

la previa verifica del rispetto delle norme sismiche, non pare possa dubitarsi che la verifica della doppia conformità, alla quale l'art. 36 del testo unico subordina il rilascio dell'accertamento di conformità in sanatoria, debba riferirsi anche al rispetto delle norme sismiche, da comprendersi nelle norme per l'edilizia, sia al momento della realizzazione dell'intervento che al momento di presentazione della domanda di sanatoria.

Inoltre, il collegamento tra la verifica del rispetto della normativa per gli interventi in zone sismiche e il procedimento di accertamento di conformità edilizia, disciplinato dall'art. 140 della legge regionale toscana n. 1 del 2005, nel testo in vigore fino all'approvazione delle norme impugnate, è evidente anche nel richiamo, operato dal comma 3 di quest'ultimo articolo, all'art. 83 della stessa legge regionale, al fine di indicare le norme generali sul procedimento ed i requisiti per ottenere il permesso di costruire in sanatoria. In particolare, il comma 4 dell'art. 83 prevede che «la domanda è accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che assevera la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati oppure adottati, ai regolamenti edilizi vigenti e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico sanitarie [...]».

Nel medesimo senso, va osservato che l'art. 140, come riconosciuto anche dalla Regione, richiama l'art. 84 della stessa legge regionale n. 1 del 2005, che per le opere soggette a SCIA dispone che la relazione del progettista abilitato asseveri la conformità delle opere a tutte le norme edilizie, e «in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie [...]».

Sotto un ulteriore profilo, va rilevato che la pretesa autonomia del procedimento di «accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità» non trova alcun riferimento nella normativa statale di principio contenuta nel testo unico approvato con il d.P.R. n. 380 del 2001, che disciplina esclusivamente l'accertamento di conformità di cui all'art. 36, a sua volta riferito alla sanatoria di «interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività nelle ipotesi di cui all'art. 22, comma 3, o in difformità da essa».

4.1.— Deve pertanto ritenersi che l'accertamento del rispetto delle specifiche norme tecniche antisismiche è sempre un presupposto necessario per conseguire il titolo che consente di edificare, al quale si riferisce il criterio della doppia conformità.

Inoltre, non può essere condivisa l'argomentazione della difesa della Regione, che desume dalle disposizioni contenute negli articoli 98 e 100 del d.P.R. 380 del 2001 un indirizzo legislativo favorevole all'adeguamento alle norme antisismiche, piuttosto che alla sanzione, nei casi di opere edilizie non in regola con tali norme.

In particolare, il richiamato art. 98 prevede che il giudice, con il provvedimento di condanna in sede penale, in alternativa alla demolizione del manufatto, possa impartire le prescrizioni necessarie per rendere le opere conformi alle norme sismiche. Al riguardo, si osserva che l'applicazione di tale disposizione, che disciplina una facoltà del giudice penale, presuppone l'accertamento del reato e, quindi, la violazione delle norme sismiche.

Tutt'altra ipotesi si rinviene nella norma impugnata che consente una possibilità di sanatoria delle violazioni delle norme sismiche e che attribuisce al privato interessato una posizione soggettiva tutelata nei confronti dell'amministrazione, al fine di ottenere l'accertamento di conformità.

Parimenti, anche la competenza rimessa alla regione dall'articolo 100 del d.P.R. 380 del 2001, secondo la quale la regione può ordinare «la demolizione delle opere o delle parti di esse eseguite in violazione delle norme del capo I del testo unico e delle norme tecniche di cui agli articoli 52 e 83, ovvero l'esecuzione di modifiche idonee a renderle conformi alle norme stesse», presuppone sempre l'accertamento di un reato, anche se estinto per qualsiasi causa, e pertanto disciplina una fattispecie nettamente distinta da quelle previste dall'articolo 5 impugnato.

4.2.— Infine, quanto alla ratio del principio statale sul quale si fonda la previsione della sanatoria di cui all'art. 36, deve osservarsi che il requisito della doppia conformità risulta strettamente correlato alla natura della violazione edilizia sottostante, che come si è visto deve essere di tipo «puramente formale».

All'opposto, sembra invece evidente che l'interpretazione proposta dalla Regione condurrebbe alla previsione di un vero e proprio condono edilizio, vanificando l'intento perseguito dal legislatore statale con l'adozione delle norme antisismiche. Come si è ricordato, questa Corte ha ritenuto che tale intento è «palesamente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali» ([sentenza n. 182 del 2006](#)). La Corte ha anche affermato che le norme sismiche dettano «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» (sentenze [n. 201 del 2012](#) e [n. 254 del 2010](#)).

5.— Un ulteriore argomento prospettato dalla Regione Toscana si fonda sulla valenza da attribuire alla giurisprudenza della Corte di cassazione, che limita ai soli reati edilizi gli effetti estintivi, a norma dell'art. 45 del d.P.R. n. 380 del 2001, del rilascio dell'accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 dello stesso decreto, restando punibili i connessi reati previsti dalle norme sismiche. Da questa limitazione, la Regione ricava un argomento aggiuntivo per sostenere l'autonomia delle norme sismiche rispetto a quelle edilizie e, di conseguenza, la riferibilità del principio della doppia conformità alle sole norme edilizie e non anche a quelle sismiche.

In particolare, la Regione afferma che la Corte di cassazione, valutando gli effetti estintivi dei reati che derivano dal rilascio di provvedimenti di sanatoria, ha costantemente affermato che il permesso di costruire rilasciato ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 estingue, a norma dell'art. 45 dello stesso decreto, «i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti e non si estende ad altri reati correlati alla tutela di interessi diversi rispetto a quelli che riguardano l'assetto del territorio sotto il profilo edilizio, quali i reati previsti dalla normativa sulle opere in cemento armato, sulle costruzioni in zone sismiche, sulla tutela delle zone di particolare interesse paesaggistico ed ambientale» (sentenza della Corte di cassazione, 5 marzo 2009, n. 9922; nello stesso senso, la Regione richiama le sentenze della medesima Corte 9 marzo 2011, n. 9277, e 23 marzo 2006, n. 10205).

Anche questa argomentazione non risulta conferente.

Al riguardo, deve innanzitutto rilevarsi che l'oggetto del giudizio penale di accertamento dei vari reati previsti dall'ordinamento a tutela del rispetto delle norme edilizie, urbanistiche, sismiche, igieniche, paesaggistiche ed ambientali, risulta nettamente distinto da quello del presente giudizio.

Nella materia dell'edilizia il legislatore ha previsto che vari comportamenti siano puniti con sanzioni amministrative e penali, a maggior tutela del rispetto delle disposizioni contenute nei diversi settori in cui si articola la medesima materia. In tal senso, nel testo unico contenuto nel d.P.R. n. 380 del 2001, si rinvencono sanzioni penali in caso di comportamenti che vanno dalla lottizzazione abusiva (art. 44) alla violazione di tutte le norme sismiche previste dal capo IV dello stesso decreto (art. 95). Nella sede penale il giudice è pertanto tenuto alla individuazione dei reati sulla base dei principi di stretta legalità e di tipicità, accertando caso per caso la sussistenza dei requisiti richiesti dalle singole fattispecie criminose che il legislatore ha previsto nei vari ambiti suddetti.

In particolare, i reati previsti a tutela della normativa sismica non sono considerati dall'art. 45, del d.P.R. n. 380 del 2001, specificamente dedicato alle «norme relative all'azione penale», che al comma 3 prevede che «il rilascio in sanatoria del permesso di costruire estingue i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti».

Come risulta evidente dal suo contenuto letterale, tale disposizione è finalizzata a disciplinare gli effetti estintivi per i soli reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche, ma non contribuisce in alcun modo a definire il contenuto e la portata delle norme che delineano il principio della doppia conformità ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, che presuppone il rispetto delle norme edilizie.

Pertanto, l'oggetto dei giudizi penali definiti dalla richiamata giurisprudenza della Corte di

cassazione, e le disposizioni in quei casi applicate, previste dall'art. 45 del d.P.R. n. 380 del 2001, sono del tutto estranee all'oggetto del presente giudizio, nel quale rileva l'individuazione dell'area applicativa del principio generale della doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia, contenuto nell'articolo 36 dello stesso decreto e compreso nell'ambito delle materie del governo del territorio e della protezione civile alle quali afferiscono le norme sismiche, come ha chiarito la giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata.

6.— In riferimento al censurato art. 6 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012, la Regione afferma che non potrebbe essere dichiarato illegittimo neppure se si ritenesse fondata la questione relativa all'art. 5, dal momento che esso introduce l'art. 118-bis nella legge regionale n. 1 del 2005, che si limita a regolare il procedimento mediante il quale l'ufficio tecnico regionale procede all'accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, senza condizionarne l'esito in alcun modo. In questa prospettazione, si sostiene che la neutralità di tale disciplina procedimentale, impedisce di ritenere la consequenzialità dell'illegittimità dell'art. 6 in virtù del semplice richiamo operato dall'art. 5 della legge impugnata.

Anche questa affermazione della Regione contrasta con il contenuto della disposizione impugnata che, in particolare, recita: «1. Dopo l'articolo 118 della L.R. 1/2005 è inserito il seguente:

“Art. 118-bis

Procedimento per accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità

1. Per le opere realizzate nelle zone sismiche, nei casi di cui all'articolo 118, commi 1 e 2, la struttura regionale competente rilascia l'autorizzazione in sanatoria entro sessanta giorni dalla trasmissione della relativa istanza.

2. Per le opere realizzate nelle zone a bassa sismicità, nei casi di cui all'articolo 118, commi 1, 2 e 3, la struttura regionale competente rilascia l'attestato di avvenuto deposito in sanatoria nei quindici giorni successivi alla trasmissione della relativa istanza. Il progetto delle opere da sanare è assoggettato alle procedure di cui all'articolo 105-quater, comma 5.

3. Entro sessanta giorni dalla trasmissione della relativa istanza, per le opere realizzate nelle zone sismiche, nei casi di cui all'articolo 118, comma 3, la struttura regionale competente accerta la conformità del progetto di adeguamento alle norme tecniche vigenti e rilascia l'autorizzazione in sanatoria a condizione che siano eseguite le opere di adeguamento ivi previste.

4. Il progetto delle opere di adeguamento di cui all'articolo 118, comma 3, lettera b) è trasmesso anche al comune, per le relative verifiche di conformità urbanistica ed edilizia. Le opere di adeguamento sono eseguite a seguito del rilascio da parte del comune del titolo edilizio in sanatoria di cui all'articolo 140, che ne autorizza l'esecuzione. Il titolo edilizio in sanatoria acquista efficacia a seguito della trasmissione al comune degli atti di cui al comma 5.

5. Al termine dei lavori relativi alle opere di adeguamento, l'interessato inoltra gli atti, di cui all'articolo 109, alla struttura regionale competente, che provvede alla vidimazione e all'inoltro al comune interessato. A tale inoltro al comune, può provvedere direttamente anche l'interessato».

Come emerge dal loro contenuto letterale, le disposizioni dell'art. 6 si pongono in stretta correlazione con quelle previste dall'art. 5 della legge regionale impugnata, come confermato dai richiami ai commi 1, 2, e 3 del nuovo testo dell'art. 118 della legge regionale n. 1 del 2005, introdotto dallo stesso art. 5.

In particolare, le norme procedurali di cui all'art. 6 sono direttamente strumentali al rilascio dell'autorizzazione in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche secondo le previsioni contenute nel censurato art. 5, e costituiscono il necessario completamento della disciplina del rilascio dell'accertamento di conformità in violazione del principio della doppia conformità. Conseguenza da questa stretta compenetrazione tra le norme impuginate, l'illegittimità dell'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012 per le motivazioni sopra indicate.

7.— Infine, il censurato art. 7, facendo salva l'applicazione delle disposizioni contenute nel nuovo testo dell'art. 118 della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, sancisce la separazione e l'autonomia dell'accertamento di conformità relativo alle norme sismiche dal generale accertamento

di conformità relativo alle norme edilizie ed urbanistiche, garantendo l'effetto voluto dalla Regione con la normativa impugnata, ma che, per le ragioni anzidette, risulta lesivo del richiamato principio fondamentale della doppia conformità.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 7 della legge della Regione Toscana n. 4 del 2012.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 «Norme per il governo del territorio» e della legge regionale 16 ottobre 2009, n. 58 «Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico»).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Sentenza del 22 maggio 2013, n. 102

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia	
Parti costituite	Regione Lombardia	
Materia	Governo del territorio	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 14, legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007) come risultante a seguito delle modifiche introdotte, successivamente, dall'art. 1, comma 8, lettera a), della legge della Regione Lombardia 31 marzo 2008, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2008, n. 33, recante «Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, a sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2009)», e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010).	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.

Sintesi

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia – pronunciandosi sul ricorso n. 837 del 2008, proposto da Elleci Costruzioni s.r.l. contro il Comune di Montichiari, la Regione Lombardia e la Provincia di Brescia – ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia n. 5 del 2007, nella formulazione risultante a seguito delle modifiche introdotte. La normativa regionale in esame prevede misure di salvaguardia che non compromettano il concomitante potenziamento dell'aeroporto di Montichiari. Infatti, con la stessa, vengono vietate, nell'ambito territoriale limitrofo all'aeroporto, interventi edificatori fino all'entrata in vigore del Piano territoriale regionale d'area (PTR) di Montichiari e, in ogni caso,

non oltre il 30 giugno 2011. Il TAR Lombardia, in qualità di rimettente, ha espresso dubbi in merito alla legittimità costituzionale della disposizione regionale in esame relativamente alla durata temporale stabilita per le misure di salvaguardia stesse. Infatti, il comma 1 della norma impugnata prevede un termine ultimo al divieto di nuove edificazioni. Lo stesso termine, a seguito delle successive modifiche intervenute, è stato di volta in volta prorogato fino al 30 giugno 2011. Per le stesse finalità, un termine, peraltro, era stato già introdotto, con riferimento all'area in oggetto, in via amministrativa e per un periodo temporale di tre anni, dall'art. 100 del Piano territoriale di ordinamento provinciale (PTCP), approvato il 21 aprile 2004 e recepito all'art. 52 delle Norme tecniche di attuazione del Piano regolatore regionale (PRG) vigente. Pertanto, la norma regionale impugnata, secondo il rimettente, avendo «legificato il termine di salvaguardia protraendolo ben oltre i tre anni», si porrebbe in contrasto con quanto previsto in tema di durata massima delle misure di salvaguardia sia dalla legislazione nazionale (art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia») – principio fondamentale stabilito dalla legislazione statale in materia di “governo del territorio” – sia da quella regionale (art. 36 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, recante «Legge per il Governo del territorio»), così violando l'art. 117, terzo comma, Cost.. I dubbi di costituzionalità sollevati dal TAR Lombardia in merito alla disposizione regionale in esame, verrebbero altresì confermati in quanto, questa ultima, differentemente dalle ordinarie misure di salvaguardia, presenterebbe, oltre alla ricordata reiterazione della proroga del termine finale, la peculiarità di stabilire un divieto di realizzazione di nuovi interventi edificatori in luogo di una mera sospensione della decisione in ordine al rilascio dei permessi edificatori, nonché la mancata correlazione di tali misure di salvaguardia all'intervenuta adozione di un piano urbanistico, come previsto dal principio fondamentale stabilito dal legislatore nazionale in materia di «governo del territorio». Peraltro, si sottolinea inoltre che, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, l'urbanistica e l'edilizia devono essere ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., materia di legislazione concorrente.

Alla luce delle considerazioni premesse, la Corte ha ritenuto che nella fattispecie di cui trattasi devono riscontrarsi i seguenti vizi: “a) la violazione dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di attività edilizia (nel caso di specie il differimento temporale dello ius aedificandi, riconosciuto per un periodo di anni ben superiore a quello fissato dalla legislazione statale); b) l'indeterminatezza dei tempi dell'iter procedimentale (dato che i differimenti volta a volta operati hanno indicato dei termini finali che venivano successivamente prorogati); c) l'adozione di misure non meramente sospensive, ma di divieto all'attività edificatoria.”.

La Corte inoltre afferma la norma impugnata si pone altresì in contrasto con l'altro principio, reiteratamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, del “necessario indennizzo nel caso di reiterazione di vincoli urbanistici che comportino l'inedificabilità”.

La Corte conclude che i restanti profili di illegittimità costituzionale dedotti dal rimettente vengono assorbiti e conclude dichiarando l'articolo 14 della l. r. n. 5 del 2007 – come risultante per effetto delle modifiche apportate successivamente dalle sopra ricordate leggi regionali, nel prevedere misure di salvaguardia per la zona dell'aeroporto di Montichiari in contrasto con il principio fondamentale stabilito al riguardo dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 – costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di governo del territorio.

SENTENZA N. 102
ANNO 2013

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007), nella formulazione risultante a seguito delle modifiche introdotte, in sequenza, dall'art. 1, comma 8, lettera a), della legge della Regione Lombardia del 31 marzo 2008, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia del 23 dicembre 2008, n. 33, recante «Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, a sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2009)», e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, nel procedimento vertente tra Elleci Costruzioni S.r.l. e il Comune di Montichiari ed altre, con ordinanza del 9 marzo 2011 iscritta al n. 231 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia

udito nell'udienza pubblica del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia – pronunciandosi sul ricorso n. 837 del 2008, proposto da Elleci Costruzioni s.r.l. contro il Comune di Montichiari, la Regione Lombardia e la Provincia di Brescia – ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007), nella formulazione risultante a seguito delle modifiche introdotte, in sequenza, dall'art. 1, comma 8, lettera a), della legge della Regione Lombardia del 31

marzo 2008, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia del 23 dicembre 2008, n. 33, recante «Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, a sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2009)», e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010).

1.1.– La normativa regionale in esame, la quale prevede misure di salvaguardia – al fine di non compromettere il potenziamento dell'aeroporto di Montichiari – al comma 1 (nel testo in vigore al momento della proposizione dell'attuale questione di legittimità costituzionale) stabilisce che siano vietati, nell'ambito territoriale limitrofo all'aeroporto e meglio definito al successivo comma 5, interventi edificatori fino all'entrata in vigore del Piano territoriale regionale d'area (PTRA) di Montichiari e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2011.

Nei successivi commi 2, 3 e 4, il legislatore regionale individua, poi, quali siano le specifiche disposizioni di salvaguardia, e quali, invece, gli interventi consentiti sia manutentivi o conservati di edifici già esistenti, sia connessi allo svolgimento delle attività aeroportuali (tra i quali, non rientra quello richiesto dalla società ricorrente nel giudizio a quo). Infine – come accennato – al comma 5, si precisa che «la disciplina di cui ai commi 2, 3 e 4 trova applicazione nell'ambito A individuato dalla Delib. G.R. 25 novembre 2009, n. 8/10637».

1.2.– Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della disposizione regionale in esame in quanto essa sarebbe venuta a prevedere, in via di salvaguardia, il divieto di edificare, sino all'entrata in vigore del piano territoriale regionale d'area, e, comunque, non oltre il 30 giugno 2011, per un periodo di tempo, pertanto, che già al momento della proposizione della questione di legittimità costituzionale eccedeva i quattro anni (essendo la norma impugnata intervenuta nel febbraio 2007).

Va precisato che la durata temporale delle disposizioni di salvaguardia prevista dal comma 1 della norma impugnata è stata più volte modificata dal legislatore regionale. Infatti, al momento della presentazione del ricorso da parte della società attrice nel giudizio a quo, la norma prevedeva che tali misure si applicassero «fino all'entrata in vigore del relativo Piano regionale d'area ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), e comunque non oltre quindici mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione». Pertanto, essendo la disposizione legislativa entrata in vigore il 3 marzo 2007, il primo termine di scadenza delle misure di salvaguardia ivi previste era il 3 giugno 2008. Successivamente, con l'art. 1, comma 8, lettera a), della legge reg. n. 5 del 2008, la misura di salvaguardia veniva prorogata sino al 31 dicembre 2008. Infine, in corso di causa, sopravvenivano ulteriori proroghe del termine di scadenza della stessa misura, precisamente: a) con l'art. 4 della legge reg. n. 33 del 2008, il termine veniva protratto al 30 giugno 2010; b) con l'art. 23 della legge reg. n. 7 del 2010, al 30 giugno 2011, (termine in vigore al momento dell'impugnazione della norma); c) con l'art. 13, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 3 del 2011, il termine finale della durata dell'adozione delle misure di salvaguardia, previste nell'impugnato articolo, è stato poi differito sino al 31 dicembre 2011 (testo in vigore).

Il rimettente precisa che il divieto di nuove edificazioni nel piano d'area dell'aeroporto di Montichiari era stato già introdotto, con riferimento all'area in oggetto, in via amministrativa, per un periodo temporale di tre anni, dall'art. 100 del Piano territoriale di ordinamento provinciale (PTCP), approvato il 21 aprile 2004 e recepito all'art. 52 delle Norme tecniche di attuazione del Piano regolatore regionale (PRG) vigente.

Pertanto, la norma regionale impugnata, secondo il rimettente, avendo «legificato il termine di salvaguardia protraendolo ben oltre i tre anni», si porrebbe in contrasto con quanto previsto in tema di durata massima delle misure di salvaguardia sia dalla legislazione nazionale (art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia») – principio fondamentale stabilito dalla

legislazione statale in materia di “governo del territorio” – sia da quella regionale (art. 36 della legge reg. 11 marzo 2005, n. 12, recante «Legge per il Governo del territorio»), così violando l’art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.1.– Avallerebbe, altresì, per il TAR Lombardia, i dubbi di costituzionalità della disposizione regionale in esame la considerazione che questa ultima presenterebbe sue peculiari caratteristiche che la distinguerebbero dalle ordinarie misure di salvaguardia, quali – oltre alla ricordata reiterazione della proroga del termine finale – la previsione di un divieto di realizzazione di nuovi interventi edificatori in luogo di una mera sospensione della decisione in ordine al rilascio dei permessi edificatori, nonché la mancata correlazione di tali misure di salvaguardia all’intervenuta adozione di un piano urbanistico, come previsto dal principio fondamentale stabilito dal legislatore nazionale in materia di «governo del territorio».

Pertanto, secondo il TAR Lombardia, l’art. 14, comma 1, della legge reg. n. 5 del 2007 violerebbe i ricordati parametri costituzionali.

2.– La costituita Regione Lombardia – dopo aver fatto presente che, relativamente alla violazione degli artt. 3, 41 e 42 Cost., il rimettente non avrebbe addotto alcuna motivazione in ordine all’asserito contrasto con la norma impugnata e che, con riferimento alla violazione dell’art. 97 e dell’art. 117, terzo comma, Cost., il rimettente si sarebbe limitato, nel primo caso, a riportare l’orientamento della giurisprudenza costituzionale relativamente alla legittimità delle leggi-provvedimento e, nel secondo caso, a richiamare la sentenza n. 2 del 2008 dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, escludendone, peraltro, l’applicabilità nella presente fattispecie – ritiene che la questione di legittimità costituzionale sia inammissibile, infondata e, prima ancora, che debba essere rimessa alla valutazione del rimettente per la modifica intervenuta che riverbererebbe i suoi effetti sulla censurata disposizione legislativa.

Riguardo all’invocato jus superveniens, la Regione fa presente che, con l’approvazione, avvenuta il 6 dicembre 2011, del PTR “Aeroporto Montichiari”, la cui adozione era stata deliberata il 31 maggio 2011 (con relativa pubblicazione degli atti nel B.U.R.L. n. 23 dell’8 giugno 2011) vengono meno gli effetti dell’impugnato art. 14 della legge n. 5 del 2007, e, quindi, ne conseguirebbe la necessità di una restituzione degli atti al giudice remittente per un nuovo esame della rilevanza.

Quanto sopra dimostrerebbe, altresì, sotto un altro profilo, l’inammissibilità della questione per difetto di rilevanza in ragione della cessazione degli effetti dell’art. 5 della legge citata.

Per ciò che concerne l’infondatezza, la Regione sottolinea che solo le proroghe «sine die» o all’infinito, «o quando il limite temporale sia indeterminato» possono assumere carattere patologico, ma che tale evenienza non si è verificata nel caso di specie, in quanto le proroghe, sempre ad una data determinata, sono state «dettate dalla necessità di contemperare i numerosi e complessi interessi pubblici in rilievo».

Ricorda, al riguardo, che il progetto di piano d’area deve essere sottoposto alla procedura di valutazione ambientale, per la cui effettuazione la Giunta regionale deve provvedere a consultare sia i Comuni, sia le Province, sia gli enti gestori delle aree regionali protette interessate, ed evidenzia l’importanza che lo sviluppo dell’aeroporto di Montichiari assume nel più generale quadro del sistema aeroportuale della Regione Lombardia. Tutto ciò dimostrerebbe che il rimettente non ha considerato il principio fondamentale per il quale «il perseguimento di interessi di rilevanza pubblica ben può comportare la compressione di singoli interessi privati».

2.1.– In via preliminare, va esaminata la richiesta formulata dalla Regione Lombardia – sia nell’atto di costituzione sia nella memoria illustrativa depositata in prossimità della discussione della questione – di restituzione, al giudice rimettente, degli atti relativi al presente giudizio di legittimità costituzionale «per un nuovo esame della rilevanza alla luce dello jus superveniens, derivante dallo spirare degli effetti dell’art. 14 della l.r. 5 del 2007, in ragione dell’intervenuta approvazione del Piano territoriale regionale d’area».

Infatti, secondo la difesa regionale, l’avvenuta approvazione del PTR, con deliberazione del Consiglio regionale del 6 dicembre 2011, ha come conseguenza che la norma impugnata non trovi «più applicazione nel giudizio a quo», in quanto l’art. 14 della legge regionale n. 5 del 2007

«nasce[va] come norma temporalmente limitata, i cui effetti sono stati espressamente confinati dal legislatore regionale “fino all’entrata in vigore del relativo piano territoriale d’area”».

2.1.1.– Non esistono i presupposti per la restituzione degli atti al rimettente.

La giurisprudenza costituzionale ritiene che vada ordinata la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, «affinché questi procedano ad un rinnovato esame dei termini della questione, qualora all’ordinanza di rimessione sopravvenga una modificazione della norma costituzionale invocata come parametro di giudizio [...], ovvero della disposizione che integra il parametro costituzionale [...], oppure qualora il quadro normativo subisca considerevoli modifiche, pur restando immutata la disposizione censurata» (ordinanza n. 150 del 2012).

Alla luce di quanto sopra, può escludersi che, al riguardo, sia intervenuto un mutamento del quadro normativo che possa giustificare un riesame da parte del giudice rimettente della persistente rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

L’approvazione del PTR, più che aver determinato la cessazione degli effetti propri della norma impugnata, cioè la fine dell’applicazione delle misure di salvaguardia ivi previste, ha determinato la cessazione della loro funzione, ma ciò è avvenuto non per la sopravvenienza di un nuovo provvedimento legislativo (dato che l’unico provvedimento legislativo intervenuto è consistito in un’ulteriore proroga dei termini), ma per effetto della stessa norma, vale a dire in applicazione del suo disposto. Il rimettente non è posto, quindi, in presenza di una diversa e nuova disposizione legislativa. Né può affermarsi che si verifichi l’ipotesi della cessazione della materia del contendere, in quanto, anche prescindendo dalla circostanza che l’approvazione del PTR non può essere considerata soddisfattiva del petitum, quest’ultimo aveva come suo oggetto anche il risarcimento del danno e non solo l’esercizio dello jus aedificandi; così che la questione sollevata dinanzi a questo Giudice costituzionale conserva la sua rilevanza ai fini del decidere nel giudizio a quo.

Quanto sopra precisato vale, per gli stessi motivi, anche a superare l’eccezione di inammissibilità, formulata dalla Regione, a motivo dell’asserita cessazione degli effetti dell’art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 5 del 2007.

3.– Nel merito, in relazione alla violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., la questione è fondata.

3.1.– Come già ricordato, il TAR per la Lombardia ritiene che la norma regionale denunciata – emanata dal legislatore regionale nell’esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio – prevedendo una durata temporale delle misure di salvaguardia eccedente quella fissata dalla norma nazionale (art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001), violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost.

3.1.1.– L’art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, infatti, stabilisce che: «In caso di contrasto dell’intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell’ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all’amministrazione competente all’approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

La ratio della normativa statale, quindi, è quella di evitare che la non ancora intervenuta approvazione da parte della Regione, o comunque di altra autorità competente, di eventuali previsioni di non edificabilità previste dal piano in vigore consenta ai proprietari delle aree interessate di realizzare nuove costruzioni nel periodo intercorrente tra la predisposizione di un nuovo piano e l’approvazione di questo da parte della Regione, in tal modo eludendo, durante tale fase, le stesse previsioni contenute nel progettato nuovo piano. L’adozione del piano, pertanto, ha funzione cautelativa nei riguardi di quei progetti che non si conformano allo stesso: da ciò deriva che l’effetto di salvaguardia previsto dal comma 3 dell’art. 12 del d.P.R. n. 380 del 2001, è strettamente collegato all’adozione del piano, cioè dello strumento urbanistico modificativo della precedente previsione.

4.– Lo stesso legislatore regionale, con l’art. 36, comma 4, della legge reg. n. 12 del 2005, ha modificato il termine massimo di efficacia delle misure di salvaguardia adeguandolo a quello

previsto dal legislatore statale (tre anni dall'adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui questo sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione), seguendo, peraltro, l'orientamento stabilito dalla giurisprudenza amministrativa, la quale, pronunciandosi in casi analoghi, ha ritenuto che dovrebbero trovare applicazione in via residuale «gli stessi limiti di validità temporanea del potere di salvaguardia fissati, in sede nazionale, dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001» (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 3834 del 2005).

Infatti, con il sopra citato art. 36, comma 4, si è stabilito che «Sino all'adozione degli atti di PGT secondo quanto previsto nella parte prima della presente legge, in caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni degli strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda stessa. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

4.1. – Relativamente all'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, è opportuno sottolineare che la giurisprudenza amministrativa (in particolare il Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, con la sentenza n. 2 del 2008) ha ritenuto che la disciplina sulle misure di salvaguardia di cui al citato art. 12, comma 3, del T.U. edilizia, abbia una valenza mista: edilizia, in quanto è volta ad incidere sui tempi dell'attività edificatoria, ed urbanistica, in quanto finalizzata alla salvaguardia, in definiti ambiti temporali, degli assetti urbanistici in itinere e, medio tempore, dell'ordinato assetto del territorio.

Si tratta di una valutazione condivisibile, da cui consegue, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, che l'urbanistica e l'edilizia devono essere ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., materia di legislazione concorrente in cui lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio (da ultimo, ordinanza n. 314 del 2012; sentenza n. 309 del 2011, vedi anche sentenze n. 362 e n. 303 del 2003).

4.1.1.– Nella sentenza di questa Corte n. 402 del 2007 si è precisato come il d.P.R. n. 380 del 2001 – in relazione a quanto disposto dall'art. 1, comma 1, nonché dai commi 1 e 3 dell'art. 2 del medesimo d.P.R. – costituisca disciplina recante i principi fondamentali e generali in materia di attività edilizia, ai quali il legislatore regionale deve attenersi.

Infatti, l'art. 1, comma 1, del T.U. dell'edilizia, prevede che: «il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia»; mentre i commi 1 e 3 dell'art. 2, rispettivamente, stabiliscono che: «le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico» e che «le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi».

Inoltre, l'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 – come puntualizza anche il Consiglio di Stato nella ricordata sentenza – avendo recepito i contenuti sostanziali dell'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902 (Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori), esprime il principio secondo cui le amministrazioni debbono definire in tempi congrui l'iter procedimentale conseguente all'adozione degli strumenti urbanistici generali con il loro tempestivo invio agli organi deputati alla loro approvazione.

In conseguenza, quindi, di quanto questa Corte ha affermato con la sentenza n. 402 del 2007, ed a prescindere dall'autodefinizione (in questo caso corretta) di norme di principio che le disposizioni del Testo unico dell'edilizia danno della normativa in esso contenuta, anche all'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 deve essere riconosciuto il valore di norma statale di principio in materia di governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'illegittimità della legislazione regionale, quando la stessa viola i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale nella materia governo del territorio, è stata più volte dichiarata da questa

Corte (sentenze n. 309 del 2011, n. 341 del 2010, n. 340 del 2009 e n. 271 del 2008).

4.1.2.– La disposizione regionale impugnata – pur perseguendo finalità proprie delle misure di salvaguardia, cioè impedire quei cambiamenti degli assetti urbanistici ed edilizi, che potrebbero contrastare con le nuove previsioni pianificatorie, in pendenza della loro approvazione – si discosta da quanto previsto dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001. Essa non correlerebbe l'applicazione di misure di salvaguardia all'intervenuta adozione di un piano urbanistico, essendo la deliberazione della Giunta regionale della Lombardia n. IX/1812, avente ad oggetto l'«Adozione della proposta di Piano territoriale regionale d'area "Aeroporto di Montichiari"» (ex artt. 20 e 21 della legge reg. n. 12 del 2005) intervenuta in periodo notevolmente successivo all'entrata in vigore della normativa impugnata.

Inoltre, la stessa, come già sottolineato, in luogo di una mera sospensione della decisione in ordine al rilascio dei permessi edificatori, come stabilito dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, prevede un vero e proprio divieto di realizzazione di nuovi interventi edificatori.

Ed infine, tale divieto – in forza di successive proroghe del termine finale di efficacia della norma in esame, disposte con leggi regionali successive – è stato protratto per un periodo di tempo ben superiore a quello stabilito dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, realizzando, come sottolineato nell'ordinanza di rimessione, «un congelamento di aree, [...] classificate come edificabili dal PRG, per una durata superiore ai 7 anni».

4.2.– Nella fattispecie di cui trattasi, dunque, devono riscontrarsi i seguenti vizi: a) la violazione dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di attività edilizia (nel caso di specie il differimento temporale dello ius aedificandi, riconosciuto per un periodo di anni ben superiore a quello fissato dalla legislazione statale); b) l'indeterminatezza dei tempi dell'iter procedimentale (dato che i differimenti a volta a volta operati hanno indicato dei termini finali che venivano successivamente prorogati); c) l'adozione di misure non meramente sospensive, ma di divieto all'attività edificatoria.

4.3.– Sotto altro profilo, si deve sottolineare che la norma impugnata, costituendo una surrettizia violazione del principio della ragionevole temporaneità delle misure di salvaguardia, si pone anche in contrasto con altro principio reiteratamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, precisamente quello del necessario indennizzo nel caso di reiterazione di vincoli urbanistici che comportino l'inedificabilità (sentenze n. 243 del 2011; n. 314 del 2007; n. 167 del 2009; n. 179 del 1999 e n. 262 del 1997).

Né si può ritenere – come sostenuto dalla Regione – che la scelta del legislatore regionale di prorogare le disposizioni di salvaguardia sia stata necessitata stante la complessità e l'articolazione delle procedure volte all'approvazione del piano territoriale regionale d'area, misure dettate dalla esistenza di interessi di natura nazionale e non solo strettamente regionali, quali, ad esempio, il dover tener conto delle osservazioni espresse dall'ENAC e dal Ministero della difesa.

Al di là della considerazione che tali circostanze sono riconducibili a meri inconvenienti di fatto che non possono incidere sul piano della valutazione di legittimità della norma, è proprio per ovviare a tali possibili inconvenienti che la norma di principio in esame ancora la possibilità di prevedere misure di salvaguardia all'adozione dello strumento urbanistico (nel caso di specie il PTR), elemento questo, come già sottolineato, non previsto dalla norma regionale censurata. Inoltre, è senz'altro esatto che la giurisprudenza costituzionale citata dalla Regione (sentenze n. 344 del 1995 e n. 575 del 1989) si è espressa negativamente circa le proroghe dei vincoli sine die o «quando il limite temporale sia, indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro», mentre ha ritenuto che «la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli [...] non sono fenomeni di per sé inammissibili» se ancorati a date certe e mantenuti «entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà», ma sono proprio queste ultime condizioni che, nel caso in esame, non si sono verificate. Infatti, il sopravvenire, dopo l'iniziale imposizione delle misure di salvaguardia per un periodo che non doveva superare i quindici mesi (disposta con l'art. 14 della legge regionale n. 5 del 2007), di ben quattro ulteriori provvedimenti legislativi che ne hanno prorogato la durata fino al 31 dicembre 2011, determina che il termine finale fissato dalla legge n. 5 del 2007 «non sia (stato)

certo, preciso e sicuro» e che, proprio ai sensi della citata giurisprudenza, ricorrano le condizioni per dichiararne l'illegittimità costituzionale.

Restano assorbiti i restanti profili di illegittimità costituzionale dedotti dal rimettente.

5.– Conclusivamente, l'art. 14 della legge reg. n. 5 del 2007 – come risultante per effetto delle modifiche apportate successivamente dalle sopra ricordate leggi regionali, nel prevedere misure di salvaguardia per la zona dell'aeroporto di Montichiari in contrasto con il principio fondamentale stabilito al riguardo dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 – è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di governo del territorio.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007), come risultante a seguito delle modifiche introdotte, successivamente, dall'art. 1, comma 8, lettera a), della legge della Regione Lombardia 31 marzo 2008, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2008, n. 33, recante «Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, a sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione – Collegato 2009)», e dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Sentenza del 29 maggio 2013, n. 104

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Abruzzo	
Materie	Tutela della salute Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane).	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, 2 120, secondo comma, Cost.

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Abruzzo n. 33 del 2012 che introduce norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche.

La disposizione impugnata prevede, al primo comma, il rimborso delle spese per le cure sostenute dai cittadini affetti da patologie oncologiche, al fine di garantire livelli di assistenza più alti rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale. La Corte ritiene fondata sia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sia quella dell'art. 120, seconda comma, Cost.

Circa il primo profilo la Corte ha ribadito che nella materia di competenza concorrente della tutela della salute, l'autonomia regionale può incontrare i limiti del conseguimento degli obiettivi della finanza pubblica e il contenimento della spesa (sentenze n. 91 del 2012, n. 193 del 2007) al punto che lo Stato è ampiamente legittimato ad imporre alle Regioni vincoli di spesa per il conseguimento di obiettivi di finanza pubblica (sentenze n. 91 del 2012, n. 123 e 163 del 2011, n.100 e 141 del 2010). La Corte ha richiamato altresì la propria giurisprudenza in materia di illegittimità costituzionale di norme regionali di assistenza supplementare (sentenza n. 32 del 2012) e di norme dichiarate incostituzionali perché in contro tendenza rispetto all'esigenza di ridurre la spesa sanitaria (sent. 123 del 2011).

Circa la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., la Corte ha dichiarato fondata la relativa censura. In particolare, la Corte ha richiamato la sent. 28 del 2013 laddove statuiva che anche la semplice interferenza della Regione nelle competenze del Commissario ad acta per il rientro dal disavanzo regionale della sanità, importa violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. .

Richiamando inoltre due pronunce del 2012 (n. 131 e n. 32) La Corte ha chiarito, da un lato, come l'interferenza sussista anche in presenza di interventi non previsti nel Piano di rientro che possano aggravare il disavanzo sanitario regionale e, dall'altro, come «*l'introduzione di livelli essenziali di assistenza aggiuntivi*» determini una «*incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal Piano di rientro del deficit sanitario*».

Prevedendo la disposizione impugnata una spesa aggiuntiva non prevista nel piano di rientro, la stessa interferisce con le competenze del Commissario ad acta, ed è dichiarata dalla Corte incostituzionale.

SENTENZA N. 104
ANNO 2013

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-25 settembre 2013, depositato in cancelleria il 25 settembre 2012 ed iscritto al n. 126 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
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, con il ricorso in epigrafe, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane), in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.– La disposizione impugnata prevede, al primo comma, la corresponsione, in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, dei rimborsi previsti dalla legge della Regione Abruzzo 9 febbraio 2000, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione della Regione Abruzzo per l'anno 2000. Legge finanziaria regionale); a tal fine dispone, al secondo comma, uno stanziamento di € 200.000,00, attinto dal capitolo di entrata denominato «Entrate derivanti dal 50

per cento degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti», con speculare istituzione di un nuovo capitolo di spesa denominato «Interventi socio assistenziali per la maternità, l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia».

3.– La norma regionale, ad avviso del ricorrente, con la provvidenza economica in esame, garantisce «ai residenti della Regione Abruzzo livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale»: essa, in tal modo, «eccede dalle competenze regionali e si pone in contrasto con gli obiettivi di risanamento imposti dal Piano di rientro che non consente l'erogazione di prestazioni economiche ulteriori rispetto a quelle elencate dallo stesso», in violazione, da un lato, dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, dall'altro, dell'art. 120, secondo comma, Cost.

4.– La questione è fondata con riguardo a entrambe le violazioni denunciate che appaiono strettamente connesse.

4.1.– Quanto alla prima, questa Corte ha ripetutamente affermato che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa», peraltro in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007). Pertanto, il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010).

Su queste premesse, si è anche più volte ribadito che, tanto l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007), quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della successiva legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2010), commi, questi ultimi, invocati dal ricorrente come parametri interposti, possono essere qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2005), finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza di questa Corte n. 91 del 2012).

In base a tali principi questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali istitutive di misure di assistenza supplementare «in contrasto con l'obiettivo dichiarato del Piano di rientro di riequilibrare il profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza» (sentenza n. 32 del 2012), ovvero istitutive di uffici al di fuori delle previsioni del Piano di rientro (sentenza n. 131 del 2012), o ancora di disposizioni regionali «in controtendenza rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa sanitaria regionale» (sentenza n. 123 del 2011).

4.2.– Ebbene, la norma impugnata, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

5.– Quanto alla violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., questa Corte ha affermato che «l'operato del Commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato – in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di

assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute – a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario [...] devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali» (sentenze n. 28 del 2013 e n. 78 del 2011); ed in particolare, «la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario *ad acta*, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 28 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 2 del 2010).

La Corte ha poi chiarito, da un lato, come l'interferenza sussista anche in presenza di interventi non previsti nel Piano di rientro che possano aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 131 del 2012); e, dall'altro, come «l'introduzione di livelli essenziali di assistenza aggiuntivi» determini una «incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal Piano di rientro del deficit sanitario» (sentenza n. 32 del 2012).

6.– Alla luce di questi principi, risulta evidente che la norma impugnata, introducendo un livello di assistenza aggiuntivo non contemplato nel Piano di rientro, interferisce con le funzioni e le attività del commissario *ad acta*; essa, dunque, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima anche per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, della legge della Regione Abruzzo 17 luglio 2012, n. 33 (Modifiche all'art. 29 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo. Legge finanziaria 2012», norme in materia di rimborso ai cittadini affetti da patologie oncologiche e provvedimenti finanziari riguardanti le Comunità Montane).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Sentenza del 29 maggio 2013, n. 105

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Abruzzo	
Materia	Principio di buon andamento della pubblica amministrazione	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1 della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)], nella parte in cui sostituisce l'articolo 22, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo).	illegittimità costituzionale	art. 97 Cost.

Sintesi

La Corte ha dichiarato illegittima, per violazione dell'articolo 97 della Costituzione, la norma della Regione Abruzzo che, sostituendo un comma della legge regionale n. 77 del 1999 concernente norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro, dispone che "In deroga alle percentuali di cui al comma 1, gli incarichi di Dirigente di Servizio nelle more della copertura a tempo indeterminato ed al fine di garantire specifiche necessità funzionali dell'Ente possono essere conferiti, entro il limite del 10% delle posizioni dirigenziali, con contratto a tempo determinato rinnovabile per massimo 3 anni, a dipendenti regionali di categoria D a tempo indeterminato in servizio presso la Direzione interessata, in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, nonché di una specializzazione professionale altamente qualificata. Gli incarichi sono conferiti dalla Giunta Regionale mediante selezione, su proposta del Direttore competente, nel rispetto delle relazioni sindacali".

La parte ricorrente ha ritenuto la disposizione in contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione, determinando la stessa un'ingiustificata disparità di trattamento a favore dei dipendenti in servizio presso la direzione interessata rispetto a tutti gli altri che posseggono i medesimi requisiti per accedere alla qualifica dirigenziale, sia con l'art. 97 della Costituzione, in quanto il limite percentuale massimo previsto per il conferimento di incarichi dirigenziali e la possibilità di rinnovo dell'incarico per tre anni contrasterebbero con quanto stabilito dai principi fondamentali che disciplinano l'organizzazione degli uffici e il rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

La Corte dichiara fondata la questione in riferimento all'art. 97 Cost. Rileva come la quota di incarichi prevista dalla disposizione censurata si aggiunge a quella, pari anch'essa al 10 per cento, prevista da altro comma dello stesso articolo per incarichi attribuibili a soggetti esterni all'ente regionale; la quota complessiva pari al 20 per cento, che si verrebbe a determinare per effetto della disposizione impugnata, si pone, ad avviso della Corte, in violazione con il principio di buon andamento dell'attività amministrativa, che esige che "*simili deviazioni dalla regola generale siano contenute entro limiti quantitativi ristretti e che i soggetti in questione siano individuati in maniera*

tale da assicurare il possesso della necessaria professionalità". Sottolinea in proposito come la notevole vaghezza circa il meccanismo di individuazione, previsto nella norma impugnata, degli impiegati cui conferire gli incarichi di dirigente di servizio non garantisce adeguata selezione degli stessi. Dichiarò pertanto assorbito il profilo di illegittimità sollevato in riferimento all'art. 3 Cost..

SENTENZA N. 105

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)], promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-13 giugno 2012, depositato in cancelleria il 18 giugno 2012 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

udito l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)].

La norma sostituisce il comma 5 dell'art. 22 della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo), il quale dispone ora che «In deroga alle percentuali di cui al comma 1, gli incarichi di Dirigente di Servizio nelle more della copertura a tempo indeterminato ed al fine di garantire specifiche necessità funzionali dell'Ente possono essere conferiti, entro il limite del 10% delle posizioni dirigenziali, con contratto a tempo determinato rinnovabile per massimo 3 anni, a dipendenti regionali di categoria D a tempo indeterminato in servizio presso la Direzione interessata, in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, nonché di una specializzazione professionale altamente qualificata. Gli incarichi sono conferiti dalla Giunta Regionale mediante selezione, su proposta del Direttore competente, nel rispetto delle relazioni sindacali».

Ad avviso del ricorrente, così disponendo, l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2012 viola l'art. 3 Cost., perché, prevedendo la conferibilità degli incarichi da esso contemplati esclusivamente ai dipendenti regionali in servizio presso la direzione interessata, accorda a tali lavoratori un beneficio a danno di tutti gli altri che sono ugualmente in possesso dei requisiti per accedere alla qualifica dirigenziale, determinando in questa maniera un'ingiustificata disparità di trattamento a favore dei primi.

La difesa dello Stato aggiunge che la norma impugnata lede anche l'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione. In primo luogo, per contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, poiché aumenta il limite percentuale massimo stabilito per il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione e ne prevede un rinnovo per tre anni, in difformità con quanto previsto dai principi fondamentali che disciplinano l'organizzazione degli uffici e il rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni stabiliti dal decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e, in particolare, dall'art. 19, comma 6, di detto decreto legislativo. In secondo luogo, perché, seppure la partecipazione al concorso può essere condizionato al possesso di requisiti fissati dalla legge allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione, la norma censurata preclude irragionevolmente l'accesso alla dirigenza ai dipendenti non facenti parte della direzione generale interessata.

2.- La questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. è fondata.

Il comma 5 dell'art. 22 della legge reg. Abruzzo n. 77 del 1999 (così come sostituito dalla norma impugnata) prevede che gli incarichi di dirigente di servizio sostituito possano essere conferiti ai dipendenti regionali appartenenti alla qualifica impiegatizia di categoria D entro il limite del 10 per cento. Tale quota si aggiunge a quella, anch'essa pari al 10 per cento, prevista dal comma 1 dello stesso art. 22 per gli incarichi attribuibili a soggetti esterni all'ente regionale con contratto a tempo determinato.

Pertanto, per effetto della norma impugnata, la quota di incarichi conferibili a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali regionali può arrivare al 20 per cento e ciò contrasta con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Quest'ultimo, infatti, richiede che le funzioni di direzione delle strutture fondamentali dell'apparato burocratico (appunto, quelle di livello dirigenziale) siano attribuite a soggetti muniti di adeguate competenze; il che è assicurato essenzialmente dal fatto che i soggetti cui quegli incarichi sono affidati rivestano la corrispondente qualifica alla quale abbiano avuto accesso a seguito di apposita selezione comparativa.

Ciò non esclude, ovviamente, che, in mancanza di dipendenti che possano vantare questi requisiti, sia consentito all'amministrazione di affidare temporaneamente tali funzioni a soggetti che offrano comunque adeguate garanzie circa il possesso dell'idonea attitudine professionale.

Tuttavia, al fine di non vanificare, nei fatti, le esigenze tutelate dall'art. 97 Cost., è necessario che simili deviazioni dalla regola generale siano contenute entro limiti quantitativi ristretti e che i soggetti in questione siano individuati in maniera tale da assicurare il possesso della necessaria professionalità.

Ed infatti, l'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001 prevede che gli incarichi dirigenziali possano essere affidati a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione entro il limite massimo complessivo del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli di seconda fascia.

Orbene, il fatto che la norma regionale impugnata consenta, invece, il ricorso al conferimento di incarichi dirigenziali in misura addirittura doppia rispetto alla disciplina stabilita dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, costituisce un sicuro indizio dell'incongruenza della norma stessa rispetto alla realizzazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Se si aggiunge che la norma impugnata è caratterizzata da una notevole vaghezza circa il meccanismo di individuazione degli impiegati cui conferire gli incarichi di dirigente di servizio (è richiesta, genericamente, una "selezione", senza che siano precisate né le modalità di svolgimento della stessa, né i criteri in base alla quale essa dovrebbe essere condotta), si deve concludere nel senso che l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2012 finisce per consentire che un rilevante numero di incarichi dirigenziali siano attribuiti a soggetti estranei ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione senza che siano prestabilite adeguate garanzie circa la loro selezione.

La norma, complessivamente considerata, contrasta, dunque, con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione. Pertanto, fermo restando l'effetto abrogativo dell'originario testo del comma 5 dell'art. 22 della legge reg. Abruzzo n. 77 del 1999 (non oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri), deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2012, limitatamente alla parte in cui introduce la nuova disciplina in materia di conferimento di incarichi di dirigente di servizio.

Resta assorbito il profilo di illegittimità costituzionale sollevato in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 5 aprile 2012, n. 16 [Modifiche alla L.R. 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo) ed alla L.R. 23 marzo 2000, n. 43 (Contributo al Circolo d'Arte e Cultura "Il Quadrivio" di Sulmona per l'organizzazione del Premio Sulmona)], nella parte in cui sostituisce l'articolo 22, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77 (Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Sentenza del 29 maggio 2013, n. 106

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale di Modica	
Interveniente	Regione Sicilia	
Materie	Principio di uguaglianza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 7, comma 1, della legge della Regione Sicilia 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36),	illegittimità costituzionale	art. 3 Cost.

Sintesi

Il Tribunale di Modica impugna in via incidentale la norma con cui la Regione Sicilia prevede, al fine di favorire l'occupazione giovanile, una riserva di posti, nei pubblici concorsi, per determinate categorie di soggetti, inclusi coloro i quali abbiano partecipato ai progetti di utilità collettiva di cui all'articolo 23 della legge 67/1988 per un periodo non inferiore a centottanta giorni. La norma richiede inoltre la sussistenza della condizione di cui all'articolo 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), ossia che i suddetti soggetti fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995. Tale condizione ad avviso del giudice rimettente sarebbe in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione. Interviene la Regione Sicilia eccependo l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Tribunale di Modica per difetto di giurisdizione dello stesso, per difetto di rilevanza della questione ai fini della decisione nel giudizio principale, per aver il giudice rimettente prospettato la questione in modo contraddittorio. La Corte, dopo aver dichiarato le tre eccezioni infondate, interviene nel merito dichiarando fondata la questione. La disposizione censurata, secondo la Corte, non supera il vaglio della ragionevolezza, con conseguente violazione dell'articolo 3 della Costituzione. L'intervento normativo, compiuto dal legislatore regionale nell'aprile 1996, riammette al beneficio della riserva nei pubblici concorsi a cui la norma impugnata fa riferimento, retroattivamente, soltanto coloro che, già impegnati in progetti di utilità collettiva per almeno centottanta giorni, avessero cessato di essere in servizio in un periodo compreso tra il 31 ottobre 1995 – dies a quo indicato dalla legge – e il 1° gennaio 1996 – data in cui sono terminati i progetti di utilità collettiva. La norma censurata, quindi, precisa la Corte, discrimina tra coloro i quali sono stati impegnati anche più di centottanta giorni in progetti di utilità collettiva, ma non erano in servizio alla data del 31 ottobre 1995, e coloro i quali, pur avendo maturato un'esperienza minore, pari al minimo richiesto dalla legge, possono beneficiare della riserva per la semplice occasionale circostanza, introdotta ex post dal legislatore regionale, di essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995. In particolare, il termine scelto dal legislatore esclude dal beneficio della riserva, in modo irragionevole, tutti i soggetti che abbiano partecipato per almeno centottanta giorni

a progetti di utilità collettiva nel periodo compreso tra il settembre 1993 – quando è stata apportata la prima modifica alla disposizione impugnata (ovvero all'art. 7, comma, 1, della legge regionale n. 27 del 1991) – e il 30 ottobre 1995. L'indicazione di un termine puntuale, riferito a una specifica data, dà luogo a una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che dovrebbero trovarsi nella eguale possibilità di usufruire di una disciplina diretta a favorire l'occupazione e a «non disperdere il patrimonio di professionalità» formato sia con fondi statali, sia con fondi regionali (ordinanza n. 430 del 2002). Nel caso in esame, il termine puntuale del 31 ottobre 1995, introdotto dal legislatore quando i progetti di utilità collettiva erano già conclusi, favorisce in modo arbitrario e irragionevole l'occupazione di alcuni soggetti a danno di eventuali altri soggetti che, ancora iscritti nelle liste di collocamento, avrebbero potuto anch'essi beneficiare della riserva per tutto il periodo in cui la disciplina censurata è rimasta in vigore.

SENTENZA N. 106
ANNO 2013

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	”
Alessandro	CRISCUOLO	”
Paolo	GROSSI	”
Giorgio	LATTANZI	”
Aldo	CAROSI	”
Marta	CARTABIA	”
Sergio	MATTARELLA	”
Mario Rosario	MORELLI	”
Giancarlo	CORAGGIO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36), promosso dal Tribunale di Modica nel procedimento vertente tra A. A. e il Comune di Scicli ed altro, con ordinanza del 6 marzo 2012, iscritta al n. 290 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di intervento della Regione siciliana;

Udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Modica, con ordinanza del 6 marzo 2012 (reg. ord. n. 290 del 2012), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36).

Il giudice rimettente censura l'art. 7, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 27 del 1991 nella parte in cui prevede, ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – “Legge finanziaria 1988”), la condizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), ossia che detti soggetti fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995. Ad avviso del Tribunale di Modica, tale condizione sarebbe in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

2. – In via preliminare, vanno respinte le tre eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione siciliana.

2.1. – La difesa regionale deduce, innanzitutto, che la questione sarebbe inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice rimettente. Ad avviso della Regione siciliana, «la contestazione della legittimità della scelta dell'amministrazione circa i requisiti per l'accesso all'assunzione riservata» si risolverebbe in una «richiesta di tutela di interesse legittimo» e la relativa controversia rientrerebbe nella giurisdizione del giudice amministrativo.

L'eccezione non è fondata.

Il Tribunale di Modica e la difesa regionale formulano, con riguardo alla giurisdizione, argomentazioni di segno opposto, ma entrambe supportate da pronunce delle sezioni unite della Corte di Cassazione. Le diverse posizioni giurisprudenziali illustrate, sebbene si riferiscano a fattispecie non del tutto coincidenti con la vicenda oggetto del giudizio principale, «preclud[ono] una pronuncia di inammissibilità della questione perché sollevata da un giudice privo di giurisdizione, avendo questa Corte affermato che il relativo difetto per essere rilevabile deve emergere in modo macroscopico e manifesto, cioè *ictu oculi*» (sentenze n. 41 del 2011, n. 81 e n. 34 del 2010).

Inoltre, l'indagine della Corte sulla giurisdizione del giudice rimettente deve arrestarsi laddove questi «abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione» (sentenze n. 241 del 2008; n. 11 del 2007; n. 144 del 2005; n. 291 del 2001). Nel caso in esame il Tribunale di Modica afferma che la controversia oggetto del giudizio principale attiene al «diniego di stipula del contratto [di lavoro] opposto dall'amministrazione (successivamente all'approvazione della graduatoria) alla luce della ritenuta insussistenza, in capo al ricorrente, dei requisiti previsti dall'articolo 2 del bando di concorso ai fini della fruizione della riserva (beneficio senza il quale il ricorrente rimane validamente inserito nella graduatoria)». Tale controversia, secondo il rimettente, spetta al giudice ordinario perché non concerne «questioni che attengono alla regolare formazione della graduatoria, ma questioni successive, che riguardano le fasi relative all'assunzione dei candidati (tra cui il ricorrente) dichiarati idonei». Questa motivazione non è implausibile, anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 63, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.

165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che assegna alla cognizione del giudice ordinario le controversie concernenti l'assunzione al lavoro (ex plurimis, sentenza n. 81 del 2010).

2.2. – La Regione siciliana eccepisce, poi, il difetto di rilevanza della questione ai fini della decisione nel giudizio principale. Tale difetto deriverebbe, ad avviso della difesa regionale, dalla mancata impugnazione, da parte del ricorrente, del bando di concorso che prescriveva il possesso del requisito previsto dall'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991, «stante che l'eventuale accoglimento della [questione] non refluirebbe sulla legittimità del bando che, in mancanza di annullamento, costituisce lex specialis della procedura di selezione e non può essere disapplicato».

L'eccezione non è fondata.

Nel giudizio di costituzionalità, ciò che rileva è «la valutazione formulata dal remittente in ordine alla ritenuta impossibilità di definire il processo principale, indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento» (sentenza n. 242 del 2011). Circostanza questa, che non ricorre nel caso oggetto del presente giudizio. Il Tribunale di Modica chiarisce infatti che, ove fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, il ricorrente nel giudizio principale, in virtù della sua posizione nella graduatoria del concorso, non contestata, «otterrebbe senza dubbio il diritto all'assunzione, previa disapplicazione di quella parte del bando di concorso che risulterebbe [...] viziata da illegittimità conseguente».

2.3. – La Regione siciliana eccepisce, infine, che il giudice rimettente avrebbe prospettato la questione in modo perplesso. Secondo la difesa regionale, il Tribunale di Modica, da un lato, avrebbe precisato che la questione riguarda la legittimità dei requisiti soggettivi di cui all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995 relativi all'accesso alla riserva di cui all'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991, applicabile al caso dedotto in giudizio; dall'altro, avrebbe poi ommesso di sollevare la questione di legittimità costituzionale del citato art. 7, comma 1, in combinato disposto con l'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995 e avrebbe ritenuto costituzionalmente illegittima «la sola disposizione dell'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991, non pertinente, in assenza del predetto richiamo all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n. 85 del 1995, rispetto alla fattispecie dedotta nel giudizio a quo».

Anche questa eccezione non è fondata.

Il Tribunale di Modica – sia nel testo dell'ordinanza, sia nel petitum –precisa che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991 è sollevata «nella parte in cui prevede [...] la condizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, ovverosia che detti soggetti debbano essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995». Emerge quindi in modo inequivocabile che il giudice rimettente ha inteso censurare l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991 con specifico riferimento alla condizione prevista dall'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 85 del 1995, talché la questione non è prospettata in modo perplesso né contraddittorio (ex plurimis, ordinanza n. 34 del 2013).

3. – Nel merito, la questione è fondata.

3.1. – Debbono innanzitutto essere illustrati il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione censurata e le modifiche di cui essa è stata oggetto.

Al fine di favorire l'occupazione giovanile, l'art. 7 della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991 stabilisce una riserva di posti, nei pubblici concorsi, per determinate categorie di soggetti, inclusi coloro i quali hanno partecipato ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988. Quest'ultimo articolo aveva previsto, per il triennio 1988-1990, il finanziamento di iniziative a livello locale «temporalmente limitate» consistenti nello svolgimento di «attività di utilità collettiva» tramite l'impiego, a tempo parziale, di giovani privi di occupazione ed iscritti nella prima classe delle liste di collocamento.

Questa Corte ha già ricostruito le modalità con cui la Regione siciliana ha regolato i progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988 (sentenze n. 310 del 1999 e n. 43 del

1996). Per un verso, allo scadere del triennio considerato dalla normativa statale, sono state approvate leggi dirette sia a prorogare la durata di tali progetti (da ultimo la legge regionale n. 25 del 1993, che ha prolungato i progetti sino al 1° gennaio 1996), sia a promuovere progetti simili, come previsto dalla legge regionale n. 85 del 1995 e dalla circolare assessoriale 9 febbraio 1999, n. 335 (Progettazione di lavori di pubblica utilità rivolti ai soggetti di cui all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, e di cui all'art. 1 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24). Per l'altro verso, il legislatore siciliano, fin dal 1990, ha introdotto misure per favorire l'occupazione dei soggetti che avevano partecipato a detti progetti: è in questa seconda serie di iniziative che si colloca la legge regionale n. 27 del 1991, che ha previsto «Interventi formativi a favore di laureati e diplomati di scuole secondarie» per persone di età comprese tra i 18 e i 40 anni (articoli da 1 a 5) e azioni volte a favorire il collocamento di soggetti che avessero partecipato a progetti di utilità collettiva ai sensi dell'art. 23 della legge n. 67 del 1988.

Nell'ambito di tali misure, l'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991, nella versione originaria, ammetteva al beneficio della riserva, tra gli altri, i soggetti che avessero preso parte, per un periodo non inferiore a centottanta giorni, alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge n. 67 del 1988.

Successivamente, la disposizione censurata è stata modificata più volte con riguardo sia all'ambito soggettivo di applicazione, sia alla vigenza. L'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 25 del 1993 ha posto quale condizione per accedere al beneficio della riserva quella di essere «in servizio alla data di pubblicazione del relativo bando di concorso». L'art. 3 della legge regionale n. 24 del 1996, poi, ha sostituito tale ultima clausola con l'inciso «ed in possesso dei requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 e successive modifiche ed integrazioni», così introducendo la condizione censurata dal giudice rimettente dell'essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995 (condizione risultante dal rinvio all'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 85 del 1995). È stato così inserito un requisito previsto da un'altra legge regionale ad un altro scopo, quello di determinare un criterio di priorità per accedere alle misure da essa stabilite.

Quanto al periodo di vigenza, l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991, nella versione originaria, avrebbe dovuto trovare applicazione per un triennio dalla data di approvazione della medesima legge n. 27 del 1991 e dunque sino al maggio 1994. A séguito di più interventi legislativi, la possibilità di accedere al beneficio della riserva è stata prorogata sino al 31 dicembre 2006, mentre i progetti di utilità collettiva sono rimasti in vigore solo fino al 1° gennaio 1996. Queste ripetute proroghe hanno reso la disposizione censurata applicabile al giudizio principale, che ha ad oggetto una procedura di concorso bandita nel 2003.

3.2. – La disposizione censurata non supera il vaglio della ragionevolezza, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. L'intervento normativo, compiuto nell'aprile 1996, ha riammesso al beneficio della riserva, retroattivamente, soltanto coloro che, già impegnati in progetti di utilità collettiva per almeno centottanta giorni, avessero cessato di essere in servizio in un periodo compreso tra il 31 ottobre 1995 – dies a quo indicato dalla legge – e il 1° gennaio 1996 – quando sono terminati i progetti di utilità collettiva. La norma censurata, quindi, discrimina tra coloro i quali sono stati impegnati anche più di centottanta giorni in progetti di utilità collettiva, ma non erano in servizio alla data del 31 ottobre 1995, e coloro i quali, pur avendo maturato un'esperienza minore, pari al minimo richiesto dalla legge, possono beneficiare della riserva per la semplice occasionale circostanza, introdotta ex post dal legislatore regionale, di essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995. In particolare, il termine scelto dal legislatore esclude dal beneficio della riserva, in modo irragionevole, tutti i soggetti che abbiano partecipato per almeno centottanta giorni a progetti di utilità collettiva nel periodo compreso tra il settembre 1993 – quando è stata apportata la prima modifica all'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 27 del 1991 – e il 30 ottobre 1995. L'indicazione di un termine puntuale, riferito a una specifica data, dà luogo a una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti che dovrebbero trovarsi nella eguale possibilità di usufruire di

una disciplina diretta a favorire l'occupazione e a «non disperdere il patrimonio di professionalità» formato sia con fondi statali, sia con fondi regionali (ordinanza n. 430 del 2002).

Il legislatore può e deve fissare un termine certo per delimitare l'ambito soggettivo di applicazione di una disciplina, specialmente con riferimento alla riserva di posti nei pubblici concorsi, ammissibile in ipotesi circoscritte e solo al ricorrere di precise condizioni più volte indicate da questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 3 del 2013). Ma il modo in cui detto termine è stabilito non può essere irragionevolmente discriminatorio. Nel caso in esame, il termine puntuale del 31 ottobre 1995, introdotto dal legislatore quando i progetti di utilità collettiva erano già conclusi, favorisce in modo arbitrario e irragionevole l'occupazione di alcuni soggetti a danno di eventuali altri che, ancora iscritti nelle liste di collocamento, avrebbero potuto anch'essi beneficiare della riserva per tutto il periodo in cui la disciplina censurata è rimasta in vigore.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 27 del 1991, nella parte in cui prevede – ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge n. 67 del 1988 – la condizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 85 del 1995, ossia che detti soggetti fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

4. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione siciliana 15 maggio 1991, n. 27 (Interventi a favore dell'occupazione), come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia) e successivamente modificato dall'art. 3 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 24 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli articoli 1 e 12. Modifiche dell'articolo 19 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 e dell'articolo 12 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36), nella parte in cui prevede, ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – “Legge finanziaria 1988”), la condizione, contemplata dall'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), che detti soggetti fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013

Sentenza del 29 maggio 2013, n.109		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale ordinario di Palermo	
Materie	Ineleggibilità e incompatibilità	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.9, comma 8, della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n.816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere)	non fondatezza della questione	Artt. 3 e 51 Cost.
Sintesi		
<p>Il tribunale ordinario di Palermo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8 in esame sostenendo che l'esclusione per il dipendente assunto a tempo determinato, eletto consigliere comunale o circoscrizionale, del riconoscimento del diritto di aspettativa non retribuita, violi gli articoli 3 e 51 della Costituzione. Il tribunale ha ritenuto che nel caso in esame si dovesse far riferimento al principio della non discriminazione tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato espresso dall'articolo 6 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n.368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES).</p> <p>La Corte dichiara la questione non fondata e chiarisce come l'aspettativa elettorale è stata esclusa per i rapporti di lavoro a tempo determinato proprio per la tipologia di tale contratto di lavoro, caratterizzato dalla fissazione di un termine finale. Il collocamento in aspettativa del dipendente a tempo determinato si porrebbe in conflitto con la ratio stessa del contratto a termine, che si estrinseca nella possibilità di disporre della prestazione del lavoratore in un determinato periodo di tempo per lo svolgimento di una specifica attività. Richiama in proposito una recente sentenza della I sezione della Corte di cassazione (n. 5162 del 30 marzo 2012), nella quale si afferma come l'istituto dell'aspettativa in tale fattispecie «si porrebbe in conflitto insanabile con la prefissione di un termine, che è elemento essenziale del rapporto, giacchè la sospensione dell'efficacia verrebbe ad incidere, prorogandola, sulla durata originariamente programmata in ragione di esigenze temporanee».</p> <p>Sottolinea infine come il divieto di essere posti in aspettativa per i dipendenti a tempo determinato, previsto dal comma 7 dell'articolo in esame, rappresenta il frutto di un bilanciamento tra il conflitto di interessi tra lo stato di dipendente dell'ente locale e la carica di consigliere dell'ente e il diritto alla conservazione del posto di lavoro. La disciplina prevista al comma 7 non discrimina il lavoratore a tempo determinato ma è determinata dalle differenze dei due modelli contrattuali; il diritto alla conservazione del posto di lavoro da parte di colui che ricopre cariche elettive trova necessariamente un limite nella particolare natura del rapporto di lavoro a tempo determinato.</p>		

SENTENZA N. 109

ANNO 2013

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	”
Giancarlo	CORAGGIO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8, della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo nel procedimento vertente tra D'A. T. e G. G. ed altro, con ordinanza del 17 giugno 2011, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2012. Visti l'atto di costituzione di D'A. T., nonchè l'atto di intervento della Regione siciliana; udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano; uditi gli avvocati Domenico Bonaccorsi per D'A. T. e Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. Il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8, della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), nella parte in cui esclude il diritto di aspettativa non retribuita ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato e, quindi, non elimina la causa di incompatibilità alla carica di consigliere circoscrizionale di un Comune.

Secondo il rimettente, la norma violerebbe gli artt. 3 e 51 della Costituzione che riconoscono il diritto alla conservazione del posto di lavoro – senza alcuna distinzione tra lavoratore a tempo determinato e lavoratore a tempo indeterminato – per coloro che sono chiamati a funzioni pubbliche elettive. Sarebbe, perciò, illegittima la limitazione del diritto all'elettorato passivo ed illegittimo il trattamento differenziato di fattispecie identiche, quali oggi si devono ritenere i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato.

2. A prescindere dalla possibile incidenza che, nel giudizio a quo, potrebbe avere l'omessa censura della corrispondente norma statale – sulla quale anche si basa il provvedimento impugnato e che continuerebbe ad applicarsi ai sensi di plurime pronunce di questa Corte (dalla [sentenza n. 105 del](#)

[1957](#) alle [sentenze n. 283](#) e [n. 143 del 2010](#)) ove venisse meno la disposizione legislativa regionale – la questione non è fondata.

In primo luogo, occorre verificare se possa ritenersi sussistente la denunciata lesione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del contrasto tra la norma censurata ed il tertium comparationis costituito dalla disciplina relativa all'aspettativa elettorale per il lavoratore a tempo indeterminato.

Secondo il rimettente, il contratto a tempo determinato, dal punto di vista strutturale, non si differenzia dal contratto a tempo indeterminato in quanto entrambi danno luogo ad un rapporto di lavoro subordinato che si distingue solo per l'apposizione di un termine finale. L'apposizione del termine finale non costituirebbe elemento di differenziazione tale da giustificare una disparità di trattamento in relazione al riconoscimento dell'aspettativa non retribuita nel caso di esercizio di carica elettiva.

Il giudice del Tribunale ordinario di Palermo sembra far riferimento, seppure non richiamandolo espressamente, al principio di non discriminazione tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato sancito dall'art. 6 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), secondo il quale «Al prestatore di lavoro con contratto a tempo determinato spettano le ferie e la gratifica natalizia o la tredicesima mensilità, il trattamento di fine rapporto e ogni altro trattamento in atto nell'impresa per i lavoratori con contratto a tempo indeterminato comparabili». Il citato art. 6, tuttavia, riconosce esplicitamente che tale principio trova uno specifico limite nella obiettiva incompatibilità del trattamento richiesto con la natura del contratto a termine.

Senza affrontare in via generale la questione delle possibili differenze tra il rapporto di lavoro a tempo indeterminato e quello a tempo determinato, occorre, per ciò che concerne la presente questione, valutare se lo svolgimento di detto rapporto lavorativo a termine con l'ente locale presso cui il dipendente ricopre un mandato elettorale costituisca causa di "obiettiva incompatibilità" che giustifichi, relativamente alla possibilità di fruire dell'aspettativa, il differente regime giuridico rispetto ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Con riferimento all'aspettativa per motivi elettorali, deve osservarsi che la scelta del legislatore di escluderne l'applicabilità ai rapporti di lavoro a tempo determinato è ragionevole, in quanto giustificata dall'incompatibilità dell'istituto con la natura di tale tipologia di contratto di lavoro, connotato dalla prefissione di un termine, in diretta connessione con le specifiche ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che debbono essere precisate in sede di pattuizione contrattuale e che giustificano la diversità di disciplina del rapporto. Il collocamento in aspettativa del dipendente a tempo determinato si porrebbe in conflitto con tale elemento essenziale del rapporto, giacché la sospensione della efficacia verrebbe a confliggere con la ratio stessa del contratto a termine di cui al comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 368 del 2001, vale a dire disporre della prestazione del lavoratore in un determinato periodo di tempo per lo svolgimento di una specifica attività.

Tra l'altro, nel caso in questione, il rapporto di lavoro col Comune è sorto dopo lo svolgimento delle elezioni e, quindi, ancora di più risulterebbe l'anomalia di ritenere applicabile un istituto, come quello dell'aspettativa che (oltre a presupporre l'esistenza di un rapporto di lavoro sorto con una presa di servizio che potrebbe avvenire solo contravvenendo al contenuto sostanziale della disposizione che rende incompatibile la doppia veste di consigliere-dipendente) «si porrebbe in conflitto insanabile con la prefissione di un termine, che è elemento essenziale del rapporto, giacché la sospensione dell'efficacia verrebbe ad incidere, prorogandola, sulla durata originariamente programmata in ragione di esigenze temporanee», come afferma una recente sentenza della I sezione della Corte di cassazione (n. 5162 del 30 marzo 2012).

In altri termini, costituirebbe una palese contraddizione, da un lato, condizionare la possibilità di stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato alla sussistenza effettiva di esigenze oggettive da specificare ex ante e contestualmente, dall'altro, consentire già nel momento genetico del rapporto contrattuale al lavoratore la possibilità di collocarsi in aspettativa per mandato elettorale.

Con riferimento alla pretesa violazione dell'art. 51, terzo comma, Cost. deve in questa sede ribadirsi che la norma esprime l'interesse costituzionale alla possibilità che tutti i cittadini concorrano alle cariche elettive in posizione di eguaglianza, anche impedendo, se occorre, la risoluzione del rapporto di lavoro o di impiego, con giustificato, ragionevole sacrificio dell'interesse dei privati datori di lavoro ([sentenza n. 124 del 1982](#)). L'art. 51 assicura, dunque, un complesso minimo di garanzie di eguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dell'elettorato passivo, riconoscendo, peraltro, al legislatore ordinario la facoltà di disciplinare in concreto l'esercizio dei diritti garantiti; la facoltà, cioè, di fissare, a condizione che non risultino menomati i diritti riconosciuti, le relative modalità di godimento, al fine di agevolare la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica ed amministrativa del Paese ([sentenze n. 454 e n. 52 del 1997](#), [n. 158 del 1985](#), [n. 193 del 1981](#)).

L'art. 9, comma 1, numero 7), della legge reg. n. 31 del 1986 (che riproduce il numero 7 del comma 1 dell'art. 60 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), prevedendo come causa di ineleggibilità l'esistenza di un rapporto di lavoro del candidato con la Provincia, il Comune ed il Consiglio di quartiere, esprime l'esigenza che non vi sia commistione di interessi, con il rischio di scelte non finalizzate all'interesse pubblico, tra il vertice dell'ente locale e chi presta la sua opera in tale struttura amministrativa.

I successivi commi 2 e 3 (ed il relativo comma 3 dell'art. 60 del d.lgs. n. 267 del 2000) attenuano il divieto prevedendo non solo il caso delle dimissioni, del trasferimento e della revoca dell'incarico e del comando, ma anche la fruizione dell'istituto dell'aspettativa. Si tratta di deroghe al ricordato divieto ispirate dalla volontà di tutelare il diritto al lavoro dei possibili candidati che hanno però come limite l'esistenza di un lavoro a tempo indeterminato. La circostanza che il comma 7 (l'8 del corrispondente art. 60 del d.lgs. n. 267 del 2000) preveda espressamente il divieto per i dipendenti a tempo determinato di essere collocati in aspettativa (cioè che per loro non vale la deroga del divieto) sta a significare che il legislatore (regionale e statale) ha effettuato un non irragionevole bilanciamento tra il conflitto di interessi che lo stato di dipendente dell'ente locale inevitabilmente determina con la carica di consigliere dell'ente locale medesimo ed il diritto alla conservazione del posto di lavoro ed ha, perciò, individuato, quale punto di equilibrio, l'attuale disciplina. Tra l'altro, nel caso in questione, il rapporto di lavoro a tempo determinato (trattandosi di una conversione di ineleggibilità in incompatibilità) è sorto dopo lo svolgimento delle elezioni, quando cioè il consigliere assolveva le sue funzioni, con l'astratta possibilità di influire sulle scelte dell'ente locale.

Il divieto di accedere all'istituto dell'aspettativa elettorale nell'ambito dei rapporti di lavoro a tempo determinato, pertanto, nel quadro dei principi sopra delineati, non si pone in contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost. Si tratta di una disciplina che non discrimina il lavoratore a tempo determinato, si giustifica in relazione alle differenze tra i due diversi modelli contrattuali posti a raffronto ed è conforme ai principi di ragionevolezza e proporzionalità che devono necessariamente caratterizzare le cause di ineleggibilità e di incompatibilità, atteso che il diritto, riconosciuto in capo a colui che è chiamato a funzioni pubbliche elettive, alla conservazione del posto di lavoro trova anch'esso un limite nella peculiare natura del lavoro a tempo determinato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8, della legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n. 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, n. 816, concernente aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali. Determinazione delle misure dei compensi per i componenti delle commissioni provinciali di controllo. Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità per i

consiglieri comunali, provinciali e di quartiere), sollevata dal Tribunale ordinario di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe, in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2013.

Sentenza del 5 giugno 2013, n. 117

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Basilicata	
Materie	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia Governo del territorio Principio di leale collaborazione Intese accordi pareri	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014)	illegittimità costituzionale	art. 3, primo comma, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera <i>m</i>), terzo, e 120 della Cost.

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata n. 16 del 2012, per violazione degli artt. 3, primo comma, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera *m*), e terzo, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata prevede: "1. La Regione Basilicata nell'esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio ed al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile, a far data dall'entrata in vigore della presente norma non rilascerà l'intesa, prevista dall'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge 23 agosto 2004, n. 239, di cui all'accordo del 24 aprile 2001, al conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi. 2. Le disposizioni della presente norma si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso per il rilascio dell'intesa sul conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi. 3. Sono fatte salve le intese relative a titoli minerari in essere". Nell'esaminare le questioni la Corte ha osservato che la disposizione censurata ricade sia nell'ambito della competenza legislativa "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", che in quello del "governo del territorio", compresi nella disciplina di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.. La natura concorrente della potestà legislativa relativa ad entrambe le materie dimostra la ragionevolezza della scelta del legislatore statale, che ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni interessate per le "determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi". Il legislatore statale, rileva la Corte, con l'articolo 1, comma 7, lettera *n*), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), ha preso atto dell'interferenza di competenze di Stato e Regioni ed ha individuato nell'intesa lo strumento maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione per risolvere i possibili conflitti. La previsione normativa impugnata, quindi, si pone in aperto contrasto con la ratio stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative. La preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa, prevista nella legge della Regione Basilicata, "*vanifica la bilateralità della relativa procedura, che deve sempre trovare sviluppo nei casi concreti, e si pone in simmetrica corrispondenza con le norme che hanno introdotto la "drastica previsione" della forza decisiva della volontà di una sola parte – sia essa, di volta in volta, lo Stato, la Regione o la Provincia autonoma – ritenute costituzionalmente illegittime dalla Corte con giurisprudenza costante (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007).*" Pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata.

SENTENZA N. 117
ANNO 2013

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	"
- Alessandro CRISCUOLO	"
- Paolo GROSSI	"
- Giorgio LATTANZI	"
- Aldo CAROSI	"
- Marta CARTABIA	"
- Sergio MATTARELLA	"
- Mario Rosario MORELLI	"
- Giancarlo CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica l'8 ottobre 2012, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2012 ed iscritto al n. 140 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Basilicata.

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 dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), per violazione degli artt. 3, primo comma, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

2.– Le questioni sono fondate nei termini di seguito precisati.

2.1.– La disposizione censurata ricade sia nell'ambito della competenza legislativa «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che in quello del «governo del territorio», compresi nella disciplina di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

La natura concorrente della potestà legislativa relativa ad entrambe le materie dimostra la ragionevolezza della scelta del legislatore statale, che ha previsto l'intesa tra Stato e Regioni interessate per le «determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi». Con l'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), il legislatore statale ha preso atto dell'interferenza di competenze di Stato e Regioni ed ha individuato lo strumento per risolvere i possibili conflitti nell'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione. Questa Corte ha affermato la necessità dell'intesa con riferimento alla stessa normativa statale che viene in rilievo nel presente giudizio, che si deve intendere implicitamente richiamata in tutte le disposizioni legislative sul medesimo oggetto (sentenza n. 383 del 2005).

2.2.– Il legislatore lucano non contesta la previsione della necessità dell'intesa, di cui al citato art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004, ma dispone un diniego preventivo e generalizzato di addivenire, in tutti i casi concreti, ad un accordo.

Tale previsione legislativa si pone in aperto contrasto con la ratio stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative.

La preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa vanifica la bilateralità della relativa procedura, che deve sempre trovare sviluppo nei casi concreti, e si pone in simmetrica corrispondenza con le norme che hanno introdotto la «drastica previsione» della forza decisiva della volontà di una sola parte – sia essa, di volta in volta, lo Stato, la Regione o la Provincia autonoma – ritenute costituzionalmente illegittime da questa Corte con giurisprudenza costante (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007).

Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata.

3.– Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale segnalati dal ricorrente

PER QUESTI MOTIVI
La CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Sentenza del 5 giugno 2013, n. 118

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Campania	
Materia	Ordine pubblico e sicurezza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 1, 2 e 3, della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)	illegittimità costituzionale limitatamente alla lettera <i>a</i>) del comma 1	art. 117, comma 2, lettera h), Cost.

Sintesi

La Corte nella presente sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della Regione Campania che prevedono che i consiglieri regionali che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale (associazione di tipo mafioso) restano sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva, e stabiliscono conseguentemente la sostituzione temporanea del consigliere sospeso e la sospensione della corresponsione dell'indennità inerente alla carica.

La parte ricorrente ritiene che le disposizioni censurate violino la competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza", materia alla quale deve essere ricondotta la fattispecie della sospensione di diritto dei consiglieri regionali, "in quanto volta a prevenire e a contrastare le infiltrazioni mafiose nel tessuto regionale".

La Corte, nel dichiarare la questione fondata, richiama la normativa statale – art. 15 della l. n. 55 del 1990, poi trasfusa negli artt. 7 e 8 del d.lgs. 235 del 2012- che prevede l'incandidabilità alle elezioni regionali per coloro che hanno riportato condanna definitiva per una serie di delitti, tra cui quello di associazione di tipo mafioso, nonché la sospensione di diritto del consigliere regionale che abbia riportato una condanna non definitiva per il medesimo reato. Ribadisce quindi quanto già affermato in precedenti pronunce, in ordine alle finalità perseguite dalle suddette previsioni legislative, vale a dire quelle di "assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche..nonché la prevenzione della delinquenza mafiosa o di altre gravi forme di pericolosità sociale fornite di alta capacità di inquinamento degli apparati pubblici". Nel ricondurre la suddetta disciplina alla materia "ordine pubblico e sicurezza", la Corte dichiara che anche la disposizione di cui all'art. 1 della legge regionale impugnata incide sulla stessa materia in quanto, sovrapponendosi alla disciplina statale sulla sospensione di diritto, introduce norme più rigorose che prevedono la sospensione dalla carica sino alla sentenza definitiva a seguito di condanna con sentenza non definitiva per associazione di tipo mafioso.

Dichiara in via consequenziale illegittimi gli articoli 2 e 3, comma 1, lettera a) della legge impugnata, che prevedono rispettivamente la sostituzione temporanea del consigliere regionale e la sospensione della relativa indennità anche con riguardo alla nuova ipotesi di sospensione di diritto dalla carica introdotta dall'articolo 1.

SENTENZA N. 118
ANNO 2013

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	”
-	Giancarlo	CORAGGIO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15 dicembre 2011, depositato in cancelleria il 20 dicembre 2011 ed originariamente iscritto al n. 13 del registro conflitti tra enti 2011.

Visti l'atto di costituzione della Regione Campania nonché l'atto di intervento, fuori termine, di Conte Roberto;

udito nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rosanna Panariello per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata la «non spettanza alla Regione» Campania «del potere di legiferare» nella materia oggetto della legge regionale 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della

legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)».

L'art. 1 della legge impugnata, aggiungendo il comma 5 all'articolo 9 della legge regionale 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), prevede che i consiglieri regionali che abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'art. 416-*bis* del codice penale restino sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva. I successivi artt. 2 e 3, modificando altre previgenti norme regionali, stabiliscono, rispettivamente, la sostituzione temporanea del consigliere sospeso e la sospensione della corresponsione della relativa indennità.

Secondo il ricorrente, la legge regionale impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza: materia alla quale andrebbe ricondotta la prevista ipotesi di sospensione di diritto dei consiglieri regionali, in quanto volta a prevenire e a contrastare le infiltrazioni mafiose nel tessuto regionale.

2.– In via preliminare, va rilevato che – contrariamente a quanto mostra di ritenere la Regione resistente – con il ricorso in esame il Presidente del Consiglio dei ministri ha inteso promuovere una questione di legittimità costituzionale in via principale, e non già un conflitto di attribuzione fra enti: ciò, malgrado l'impropria formulazione del *petitum* in termini di richiesta della dichiarazione di «non spettanza» alla Regione del potere legislativo esercitato.

Depongono inequivocamente in tal senso la concorrente, espressa richiesta, contenuta nel corpo del ricorso, di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata, nonché l'articolazione dei motivi, imperniati sulla violazione del riparto delle competenze legislative. Univoca, d'altro canto, è la delibera con la quale il Consiglio dei ministri ha deciso la proposizione dell'impugnativa nel qualificare la medesima come «questione di legittimità costituzionale».

3.– Sempre in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* del consigliere regionale Roberto Conte, sia perché depositato oltre il termine – di natura perentoria (*ex plurimis*, sentenze n. 190 e n. 108 del 2006) – stabilito dagli artt. 24 e 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), computato secondo quanto previsto dagli artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; sia perché – per costante giurisprudenza di questa Corte – «il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale» (*ex plurimis*, sentenze n. 33 del 2011 e n. 278 del 2010).

4.– Infondata è l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa della Regione, sul rilievo che l'atto riporta, in premessa, il testo dell'art. 1 della legge impugnata nella versione antecedente all'avviso di rettifica pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione del 25 ottobre 2011, n. 67 e, dunque, non più in vigore già al momento dell'instaurazione del giudizio.

Dopo la premessa, il ricorso riproduce, infatti, il testo normativo così come emendato e ad esso riferisce concretamente le censure.

5.– Nel merito, la questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

Come rilevato dal ricorrente, la materia su cui incide la legge regionale impugnata è disciplinata, a livello di legislazione statale, dall'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), i cui contenuti risultano attualmente trasfusi, per la parte che interessa, negli artt. 7 e 8 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190).

In particolare, l'art. 7, comma 1, lettera *a*), del citato decreto legislativo (corrispondente all'art. 15, comma 1, lettera *a*, della legge n. 55 del 1990) stabilisce che non possono essere candidati alle elezioni regionali coloro che hanno riportato condanna definitiva per una serie di delitti, tra cui, anzitutto, quello di associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* cod. pen.). Correlativamente, il successivo art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 (corrispondente ai commi 4-*bis* e seguenti dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990) prevede la sospensione di diritto del consigliere regionale che abbia riportato una condanna non definitiva per il medesimo reato (comma 1, lettera *a*). La sospensione cessa automaticamente di produrre effetti decorsi diciotto mesi, salvo che, entro tale periodo, intervenga una decisione, anche non definitiva, di rigetto dell'impugnazione in punto di responsabilità: nel qual caso, la sospensione cessa di produrre effetti decorso il termine di dodici mesi dalla sentenza di rigetto (comma 4). Il passaggio in giudicato della sentenza di condanna provoca, per converso, la decadenza di diritto dalla carica (comma 6).

Pronunciando sul citato art. 15 della legge n. 55 del 1990, questa Corte ha avuto modo di rilevare in più occasioni come le misure ivi previste – ossia l'incandidabilità alle cariche elettive e la decadenza di diritto dalle medesime a seguito di condanna definitiva per determinati reati, nonché la sospensione automatica in caso di condanna non definitiva (che viene qui specificamente in rilievo) – siano dirette «ad assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell'intera collettività» (sentenze n. 352 del 2008 e n. 288 del 1993). L'obiettivo perseguito è segnatamente la «prevenzione della delinquenza mafiosa o di altre gravi forme di pericolosità sociale fornite di alta capacità di inquinamento degli apparati pubblici» (sentenza n. 25 del 2002), evitando la loro infiltrazione nel tessuto istituzionale locale (sentenze n. 372 del 2008, n. 288 del 1993 e n. 407 del 1992).

L'evidenziato obiettivo vale a collocare il nucleo essenziale della disciplina in questione nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.): materia che, per costante giurisprudenza di questa Corte, si riferisce «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2011).

6.– Alla medesima conclusione si deve pervenire con riguardo alla disposizione dell'art. 1 della legge regionale impugnata, la quale, sovrapponendosi alla ricordata disciplina statale in tema di sospensione di diritto – caratterizzata dalla previsione di termini massimi di durata, in una prospettiva di contemperamento delle esigenze di tutela sottese all'istituto con la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.) – introduce una disciplina più rigorosa, a fronte della quale il consigliere regionale condannato con sentenza non definitiva per associazione di tipo mafioso resta sospeso dalla carica sino alla sentenza definitiva (e, dunque, potenzialmente *sine die*). Al riguardo, non può condividersi l'assunto della Regione resistente, stando al quale la disposizione in esame ricadrebbe nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali (art. 122, primo comma, Cost.): e ciò, anche riconoscendo che detta competenza comprenda la disciplina delle decadenze connesse alla sopravvenienza delle cause di ineleggibilità dopo l'assunzione del mandato, come pure la disciplina delle ipotesi di sospensione automatica dalla carica collegate, in funzione cautelare e preventiva, alle cause di decadenza. Resta, infatti, dirimente il rilievo che le ragioni che stanno nella contingenza alla base della prevista sospensione di diritto – evitare, come detto, anomale interferenze nel governo regionale dovute a fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata, segnatamente di tipo mafioso – ascrivono comunque il nucleo essenziale della disciplina, sulla base del criterio della prevalenza, alla già indicata materia di competenza statale esclusiva «ordine pubblico e sicurezza».

7.– Le disposizioni degli artt. 2 e 3, comma 1, lettera *a*), della legge impugnata sono strettamente consequenziali a quella dell'art. 1.

Modificando norme regionali previgenti – rispettivamente, l'art. 9, comma 1, della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e l'art. 28, comma 1, della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale) – le citate disposizioni prevedono, infatti, la sostituzione temporanea del consigliere regionale e la sospensione della corresponsione della relativa indennità anche con riguardo alla nuova ipotesi di sospensione di diritto dalla carica introdotta dal citato art. 1, la quale viene aggiunta ai casi in precedenza richiamati.

Presenta, per converso, autonomi margini di operatività la lettera *b*) dell'art. 3, comma 1, della legge impugnata, che – modificando l'art. 28, comma 3, della legge reg. n. 13 del 1996 – introduce una nuova disciplina dell'affidamento della supplenza, riferibile alla generalità delle ipotesi di sospensione del consigliere regionale ivi considerate, anche diverse da quella oggetto dell'odierno scrutinio: disciplina che resta estranea alle censure del ricorrente.

8.– La legge della Regione Campania n. 16 del 2011 va dichiarata, pertanto, costituzionalmente illegittima con riguardo alle previsioni degli artt. 1, 2 e 3, comma 1, lettera *a*).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile l'intervento spiegato dal consigliere regionale Roberto Conte;
2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3, limitatamente alla lettera *a*) del comma 1, della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante «Modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell'articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell'articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Sentenza del 3 giugno 2013, n. 121

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Sistema tributario e contabile dello Stato Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario Autonomia finanziaria regionale Principio di leale collaborazione	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.3, comma 10 decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44	non fondatezza della questione	art. 117, terzo comma, 97, 118, 119 e 120 Cost.

Sintesi

Con la presente sentenza la Corte dichiara la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto con riferimento alla norma statale secondo cui non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto non superi, per ciascun credito, l'importo di 30 euro. La prima censura sollevata riguarda l'asserita violazione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., dal momento che la norma impugnata conterrebbe non un principio fondamentale della suddetta materia, ma una statuizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle regioni. La Corte ritiene la questione non fondata, in quanto il ricorso della Regione Veneto si riferisce ai tributi regionali derivati, cioè istituiti e disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito alle regioni, e alle addizionali regionali, su basi imponibili di tributi erariali in senso stretto, e non ai tributi propri delle regioni, cioè istituiti con leggi regionali in relazione a presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale. In base alla costante giurisprudenza della Corte i tributi regionali derivati e le addizionali regionali, in quanto istituiti e regolati dalla legge statale, rientrano nella materia del sistema tributario dello Stato, che l'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale, senza che abbia alcun rilievo il fatto che il gettito sia attribuito alle regioni.

La seconda censura riguarda la violazione dell'art. 119 Cost., in combinato disposto con gli artt. 97 e 118 Cost., in quanto la disposizione in questione ridurrebbe il gettito dei tributi regionali di un importo tale da impedire il corretto esercizio delle attribuzioni della Regione, ai sensi dell'art. 118 Cost., così violando la sua autonomia finanziaria, di cui all'art. 119 Cost. ed il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost. Tale questione di legittimità costituzionale è ritenuta non fondata dalla Corte, perché la Regione non ha fornito la prova del presupposto della censura, cioè della diminuzione del gettito dei tributi regionali derivati e delle addizionali regionali su tributi erariali in misura tale da compromettere lo svolgimento delle sue funzioni.

La Corte, infine, non ritiene sussistere neanche l'asserita violazione del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost., in quanto la norma impugnata è stata adottata nell'esercizio della competenza legislativa statale in materia di sistema tributario dello Stato, per la quale la Costituzione non prescrive alcun coinvolgimento delle regioni e inoltre, come ribadito dalla sua costante giurisprudenza, l'esercizio dell'attività legislativa sfugge, in ogni caso, alle procedure di leale collaborazione.

SENTENZA N. 121
ANNO 2013

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	“
-	Giancarlo	CORAGGIO	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 27 giugno 2012, depositato in cancelleria il 5 luglio 2012 ed iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Daniela Palumbo e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha impugnato l'art. 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, secondo cui «A decorrere dal 1° luglio 2012, non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo di sanzioni amministrative e interessi, non superi, per ciascun credito, l'importo di euro 30, con riferimento ad ogni periodo d'imposta».

La ricorrente premette che detta disposizione si inserisce nel quadro normativo costituito dall'art. 16, comma 2, della legge 8 maggio 1998, n. 146 (Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario), e dall'art. 1 del d.P.R. 16 aprile 1999, n. 129

(Regolamento recante disposizioni in materia di crediti tributari di modesta entità, a norma dell'articolo 16, comma 2, della legge 8 maggio 1998, n. 146). In particolare, l'art. 16 prevedeva che un apposito regolamento ministeriale, tenuto conto dei costi per l'accertamento e la riscossione, stabilisse gli importi minimi al di sotto dei quali i versamenti non erano dovuti e non erano effettuati i rimborsi. Tale regolamento, all'art. 1 del predetto d.P.R. n. 129 del 1999, stabiliva che non si procedesse all'accertamento dei tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto per ciascun credito, con riferimento ad ogni periodo di imposta, non superasse l'importo stabilito, fino al 31 dicembre 1997, di «lire trentaduemila» (corrispondenti ad euro 16,53); somma che rappresentava la soglia al di sotto della quale l'importo poteva essere qualificato di «modesta entità» e, come tale, non esigibile.

Secondo la Regione Veneto, la norma impugnata, nell'innalzare la soglia della «modesta entità» dei crediti tributari da «lire trentaduemila» (euro 16,53) ad «euro 30», violerebbe: a) l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; b) l'art. 119 Cost., in combinato disposto con gli artt. 97 e 118 Cost. e, quale norma interposta, con l'art. 11 del 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); c) l'art. 120 Cost., sotto il profilo del principio di leale collaborazione.

La ricorrente chiede altresì, in via cautelare, la sospensione dell'esecuzione della norma impugnata in considerazione del pregiudizio finanziario grave ed irreparabile che le deriverebbe dall'applicazione di detta norma.

2.– Nessuno di tali tre motivi di impugnazione può essere accolto e, pertanto, le corrispondenti questioni vanno dichiarate non fondate, con assorbimento dell'istanza cautelare.

2.1.– Con la prima questione, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata conterrebbe non un «principio fondamentale di coordinamento del sistema tributario», ma una statuizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle Regioni e degli enti locali, non rientrante nella competenza dello Stato nella suddetta materia di potestà legislativa concorrente.

La questione non è fondata.

2.1.1.– Al riguardo, va preliminarmente rilevato che l'impugnato comma 10 dell'art. 3 del d.l. n. 16 del 2012 riguarda esclusivamente i «crediti tributari» e che il ricorso della Regione Veneto si riferisce soltanto alla riduzione che l'applicazione di tale comma apporterebbe al gettito sia dei tributi regionali cosiddetti «derivati» (cioè istituiti e disciplinati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito alle Regioni), sia delle addizionali regionali (e locali) sulle basi imponibili di tributi definibili come erariali in senso stretto (nel senso di tributi il cui gettito è attribuito allo Stato). Sotto il primo profilo, la natura tributaria dei crediti si desume dall'inequivoco tenore letterale della disposizione («crediti tributari»). Sotto il secondo profilo, la limitazione della richiesta della ricorrente si evince chiaramente dal contenuto del ricorso, nel quale si lamenta la riduzione del gettito – nell'ambito dei «tributi delle regioni» di cui al comma 1, lettera b), dell'art. 7 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione) – solo dei «tributi propri derivati istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni» (lettera b, numero 1) e delle «addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali» (lettera b, numero 2), nel senso di addizionali regionali (e locali), senza che venga fatta menzione dei «tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale» (lettera b, numero 3).

2.1.2.– Così delimitato il thema decidendum, deve osservarsi che è erroneo il presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente, secondo il quale la disciplina dei crediti relativi a «tributi regionali derivati» è ascrivibile alla materia, di competenza legislativa concorrente, «coordinamento del sistema tributario» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

In base alla costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, i suddetti tributi regionali derivati e le indicate addizionali, in quanto istituiti e regolati dalla legge statale, rientrano nella materia

«ordinamento tributario dello Stato», che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale, a nulla rilevando che il gettito sia attribuito alle Regioni. Può qui soggiungersi (anche se il punto non rientra strettamente nel *thema decidendum*) che osservazioni analoghe valgono per i tributi locali «derivati», istituiti e regolati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito agli enti locali. La disciplina dei suddetti tributi «derivati» – analogamente a quella delle addizionali regionali, istituite con leggi statali, sulle basi imponibili di tributi erariali – è riservata, dunque, alla legge statale, con la conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa (sentenze [n. 123 del 2010](#), [n. 298](#) e [n. 216 del 2009](#), [n. 2 del 2006](#), [n. 397 del 2005](#), [n. 241](#) e [n. 37 del 2004](#), [n. 311](#), [n. 297](#) e [n. 296 del 2003](#)). Dall'erroneità del suddetto presupposto interpretativo della ricorrente discende la non fondatezza della censura in esame.

2.1.3.– A sostegno di una diversa conclusione non può essere invocata – come invece fa la Regione Veneto – la [sentenza di questa Corte n. 30 del 2005](#).

Va innanzitutto rilevato che tale pronuncia ha ad oggetto l'art. 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), nella parte in cui prevedeva che, con appositi decreti ministeriali (costituenti regolamenti di delegificazione), fosse regolata la riscossione dei crediti “di modesto ammontare” di qualsiasi natura, anche tributaria, benché di competenza di altre amministrazioni. Detto art. 25 fissava direttamente anche alcuni criteri per la riscossione di tali crediti e, in particolare, con il comma 4 disponeva che, in sede di prima applicazione, l'importo dei crediti “di modesto ammontare” non poteva essere inferiore ad euro 12,00, consentendo così alle Regioni di fissare limiti più elevati. La [sentenza n. 30 del 2005](#), nel riferirsi ad una norma riguardante i crediti di qualsiasi natura, deve qui essere esaminata limitatamente alle sue affermazioni in tema di crediti tributari. Nella pronuncia si precisa, quanto alla disciplina dei tributi «dello Stato», che questa rientra nella potestà legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e si afferma, quanto alla disciplina dei tributi «degli altri enti», che per essa non può «che venire in considerazione la materia “[...] coordinamento della finanza pubblica”» (evidentemente intesa in senso ampio, comprensiva del «coordinamento del sistema tributario»), rientrante nella potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Ne segue che la pronuncia in discorso, là dove considera norma di principio la parte dell'art. 25 della legge n. 289 del 2002 secondo cui l'importo dei crediti “di modesto ammontare” non poteva essere inferiore ad euro 12,00, si riferisce chiaramente alla materia di competenza legislativa concorrente «coordinamento del sistema tributario» e, quindi, riguarda – per quanto attiene ai crediti di natura tributaria – la disciplina dei tributi non «dello Stato», ma «degli altri enti».

Poiché oggetto del presente giudizio di costituzionalità è una norma relativa ai tributi «derivati» e, quindi, a tributi indubbiamente «dello Stato» (cioè istituiti e regolati dallo Stato), la disciplina dei quali è di competenza legislativa esclusiva statale, non è pertinente (contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente) il richiamo alla citata [sentenza n. 30 del 2005](#), nella parte in cui si riferisce a tributi non statali e ad una competenza legislativa concorrente.

Per le stesse ragioni non è pertinente il richiamo della medesima sentenza là dove questa dichiara l'illegittimità costituzionale del sopra menzionato art. 25 della legge n. 289 del 2002, nella parte in cui tale articolo rinvia, in materia di potestà legislativa concorrente, a regolamenti di delegificazione (decreti ministeriali) la determinazione della misura minima dei crediti esigibili. Anche in questo caso, infatti, la sentenza si riferisce ad una ipotesi di competenza legislativa concorrente e, quindi, con riguardo ai crediti tributari, a tributi non dello Stato, istituiti e regolati da leggi regionali, cioè ad un tema estraneo a quello del presente giudizio di costituzionalità.

2.2.– Con la seconda questione, la Regione Veneto deduce la violazione dell'art. 119 Cost., in combinato disposto con gli artt. 97 e 118 Cost. e, quale «parametro interposto», con l'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, perché – in mancanza delle misure compensative previste dal citato art. 11 per il caso di diminuzione di entrate tributarie – la disposizione impugnata ridurrebbe il gettito dei

tributi regionali di un importo tale (che la ricorrente indica in nove milioni di euro su base annua) da impedire il corretto esercizio delle attribuzioni della Regione (art. 118 Cost.), così violando la sua autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). In particolare, l'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, viene evocato dalla ricorrente in quanto prevede che «gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali [...] sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi»

Tale censura non è fondata.

La Regione, infatti, non ha fornito la prova del presupposto della censura, cioè del fatto che l'applicazione della norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali «derivati» (e delle addizionali regionali su tributi erariali), in misura tale da compromettere lo svolgimento delle sue funzioni.

La ricorrente, in particolare, non ha dimostrato che la riscossione dei suddetti crediti tributari regionali di importo compreso tra euro 16,53 (già inesigibili in base alla previgente normativa) ed euro 30,00 (soglia introdotta dalla disposizione impugnata) non sarebbe antieconomica per l'entità dei costi di riscossione coattiva o spontanea. È appena il caso di osservare, a titolo esemplificativo, che la ricorrente non ha indicato né l'entità e le caratteristiche del gettito di ciascun tributo, in una con la dinamica delle sanzioni e con riferimento alla dedotta impossibilità di superare la soglia della franchigia; né la peculiarità delle fasi di accertamento e liquidazione dei vari tributi, con particolare riguardo ai costi di accertamento e di controllo; né la serie storica delle percentuali degli esiti negativi delle procedure di riscossione in relazione ad ogni prelievo fiscale regionale. Ciò implica che non risulta provato dalla difesa della Regione né l'an né il quantum della riduzione del gettito, restando, così, indimostrato l'assunto della ricorrente circa l'incidenza negativa della riduzione del gettito sugli equilibri della finanza della Regione Veneto e sull'esercizio delle funzioni regionali.

L'evocazione a parametro dell'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011, poi, è inammissibile, perché tale disposizione non costituisce norma di rango costituzionale e perché, versandosi in materia di competenza legislativa statale esclusiva (come sopra evidenziato), non costituisce neppure parametro interposto. E ciò a prescindere dal fatto che la norma impugnata non solo non comporta la riduzione delle basi imponibili o delle aliquote dei tributi regionali, cioè la condizione che, sola, legittimerebbe l'applicazione del citato art. 11; ma non ha neppure – come visto – l'effetto di provocare una significativa diminuzione del gettito dei medesimi tributi.

2.3.– Con la terza ed ultima questione, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 120 Cost., perché il denunciato comma 10 dell'art. 3 del d.l. n. 16 del 2012, quale convertito, con modificazioni, dalla legge n. 44 del 2012, non è stato preceduto da alcuna adeguata forma di leale collaborazione.

Neppure tale questione è fondata.

Come è stato sopra rilevato, infatti, la norma impugnata è stata adottata nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «sistema tributario dello Stato», per la quale la Costituzione non impone alcun coinvolgimento delle Regioni. Inoltre, come osservato dalla parte resistente, l'esercizio dell'attività legislativa sfugge, in ogni caso, alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze [n. 371](#) e [n. 222 del 2008](#), [n. 401 del 2007](#)).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 97, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché all'art. 11 del 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), dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2013.

Sentenza del 7 giugno 2013, n. 131		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale ordinario di Catanzaro	
Parti costituite		
Materie	Ordinamento civile	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 46, legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria).	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.
Sintesi		
<p>La Corte è chiamata a pronunciarsi sulla presente questione di legittimità, sollevata in via incidentale dal Tribunale ordinario di Catanzaro nel giudizio concernente la cessione, regolarmente notificata, di un credito vantato nei confronti della Regione Calabria quale corrispettivo di lavori eseguiti per conto dell'ente: la Regione, destinataria in quanto inadempiente di un decreto ingiuntivo, propone opposizione, eccependo al cessionario, ai sensi dell'art. 46 della legge 8/2002, l'inefficacia della cessione del credito per la mancanza di un'espressa accettazione da parte dell'amministrazione regionale. Secondo tale norma le cessioni di credito hanno effetto nei confronti della Regione solo in quanto ad essa notificate ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente prima della liquidazione della correlata spesa. Il giudice rimettente, dopo un'accurata ricostruzione della disciplina in materia di opponibilità della cessione dei crediti, dubita della legittimità della norma in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l) Cost. in quanto lesiva della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile: la norma censurata, "appiattendo" l'articolata regolamentazione del diritto privato speciale, inciderebbe direttamente sulla disciplina dei rapporti privatistici esorbitando i limiti della competenza legislativa regionale.</p> <p>La cessione di credito, ricorda la Corte, determina una modificazione soggettiva del rapporto obbligatorio dal lato attivo con il trasferimento, a titolo oneroso o gratuito, di un diritto di credito "anche senza il consenso del debitore, purché il credito non abbia carattere strettamente personale o il trasferimento non sia vietato dalla legge" (articolo 1260, primo comma cod.civ.); la cessione "ha effetto nei confronti del debitore ceduto quando questi l'ha accettata o quando gli è stata notificata" (articolo 1264, primo comma cod.civ.).</p> <p>Oltre alla disciplina generale del codice, l'ordinamento civile prevede diverse normative speciali dirette a regolare determinate categorie di crediti. In particolare sussiste un'articolata regolamentazione statale della cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione: le caratteristiche peculiari di tali crediti, precisa la Corte, "<i>non incidono sullo schema legale della cessione e, soprattutto, non fanno venire meno la natura negoziale di essa</i>" e quindi tali crediti sono sempre riconducibili alla materia dell'ordinamento civile.</p> <p>Premettendo che per garantire sull'intero territorio nazionale un'uniforme disciplina dei rapporti tra privati la legislazione regionale incontra il limite dell'ordinamento civile, materia di competenza esclusiva statale che "<i>comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione</i>", la Corte dichiara l'illegittimità della norma impugnata che, regolando le cessioni di crediti vantati nei confronti della Regione Calabria, supera i limiti della competenza legislativa regionale in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost..</p>		

SENTENZA N. 131
ANNO 2013
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	"
-	Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria), promosso dal Tribunale ordinario di Catanzaro nel giudizio vertente tra la Regione Calabria ed altro e la Publday s.a.s. di I.A. & C., con ordinanza del 22 novembre 2010, iscritta al n. 275 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria), il quale disciplina le cessioni di credito.

Ad avviso del rimettente, detta disposizione violerebbe l'evocato parametro, nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Infatti – premesso che è sottratta alla potestà legislativa regionale la emanazione di norme di diritto privato e, in particolare, di regole inerenti alla disciplina dei contratti, delle obbligazioni e delle garanzie patrimoniali – la disposizione censurata, nel disporre che non hanno effetto nei confronti della Regione Calabria le cessioni di credito che non siano accettate, prima della liquidazione della correlata spesa, dal dirigente della struttura regionale competente, verrebbe ad incidere in via diretta, “appiattendo” l'articolata regolamentazione del cosiddetto diritto privato speciale, sull'efficacia della cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione e, pertanto, sulla disciplina dei rapporti privatistici, sottratti alla potestà legislativa regionale.

2.— In via preliminare, si deve osservare che, come il rimettente rileva, la causa di opposizione a decreto ingiuntivo è stata iscritta a ruolo sette giorni dopo la notificazione del relativo atto. Il Tribunale, però, «ritiene che essa non sia improcedibile (secondo quanto invece ritenuto in un obiter dictum da Cassazione civile, sezioni unite, 9 settembre 2010, n. 19246), nel qual caso si porrebbe nell'oblio dell'irrelevanza la questione che quivi si solleva. Infatti, la posizione della Suprema Corte

– non vincolante – non appare condivisibile [in tal senso, nella giurisprudenza di questa Autorità giudiziaria: Tribunale di Catanzaro, sezione seconda civile, ordinanza del 4 novembre 2010 (...)] e, comunque, tale da non comportare un giudizio di tardività della costituzione della parte opponente che confidava sul precedente, costante orientamento giurisprudenziale per il quale il termine di iscrizione a ruolo, nell'ipotesi di concessione all'opposto di termini a comparire non inferiori a quelli ordinari, era di dieci giorni (sull'overruling della giurisprudenza di legittimità e sulla non imputabilità degli errori di diritto commessi sulla base dell'orientamento smentito cfr. Cass. civ., Sez. II, 17 giugno 2010 n. 14627)».

Al riguardo, va rilevato che, in epoca successiva all'ordinanza di rimessione, è entrata in vigore, in data 20 gennaio 2012, la legge 29 dicembre 2011, n. 218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione a decreto ingiuntivo). In particolare, l'art. 1 della citata legge, intitolato «Modifica all'articolo 645 del codice di procedura civile», ha disposto la soppressione nel secondo comma di detta norma delle parole «ma i termini di comparizione sono ridotti a metà». Inoltre, l'art. 2 della legge medesima, recante «Disposizione transitoria», ha previsto che «Nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, l'art. 165, primo comma, del codice di procedura civile si interpreta nel senso che la riduzione del termine di costituzione dell'attore ivi prevista si applica, nel caso di opposizione a decreto ingiuntivo, solo se l'opponente abbia assegnato all'opposto un termine di comparizione inferiore a quello di cui all'articolo 163-bis, primo comma, del medesimo codice».

Nel caso in esame, il giudizio a quo era certamente pendente alla data di entrata in vigore della citata legge, mentre, come si desume dall'ordinanza di rimessione, all'opposto erano stati concessi termini a comparire non inferiori a quelli ordinari. Ne deriva che al detto giudizio è applicabile la normativa sopravvenuta, sicché il profilo messo in luce dal rimettente non ha più ragion d'essere.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

La disposizione censurata, sotto la rubrica «Cessioni di credito», stabilisce che: «Le cessioni di credito hanno effetto nei confronti della Regione qualora siano alla stessa notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa».

Al riguardo, si deve osservare che la cessione dei crediti è un istituto proprio del diritto civile e trova la sua prima fonte di disciplina nel relativo codice (artt. da 1260 a 1267). Essa rientra nel novero delle modificazioni soggettive del rapporto obbligatorio dal lato attivo e risponde all'esigenza di regolare le fattispecie nelle quali si debba trasferire non una cosa ma un diritto di credito. Dalla stessa esigenza è nata la possibilità di incorporare il credito in un documento, attuando la cessione con la semplice dazione del documento stesso: è il caso dei titoli di credito e, segnatamente, della cambiale.

In particolare, l'art. 1260, primo comma, cod. civ., dispone che «Il creditore può trasferire a titolo oneroso o gratuito il suo credito, anche senza il consenso del debitore, purché il credito non abbia carattere strettamente personale o il trasferimento non sia vietato dalla legge». L'art. 1264, primo comma, cod. civ. stabilisce che «La cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto quando questi l'ha accettata o quando gli è stata notificata».

A fianco della citata disciplina generale del codice, l'ordinamento civile prevede varie normative speciali, dirette a regolare determinate categorie di crediti. Si possono ricordare, oltre al settore dei titoli di credito cui dianzi si è fatto cenno, i crediti d'impresa per i quali la cessione è disciplinata dalla legge 21 febbraio 1991, n. 52 (Disciplina della cessione dei crediti di impresa), le cui disposizioni sono richiamate dall'art. 117 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e l'articolata regolamentazione statale della cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione (richiamata nell'ordinanza di rimessione e in narrativa).

Con riferimento a tale ultima categoria di crediti, si deve sottolineare che le loro caratteristiche peculiari non giovano a sottrarli alla materia dell'ordinamento civile. Tali caratteristiche, infatti, attengono alla necessità di particolari requisiti di forma, oppure a talune deroghe alla disciplina

stabilita dalle norme del codice civile, ma non incidono sullo schema legale della cessione e, soprattutto, non fanno venir meno la natura negoziale di essa.

Orbene, questa Corte ha più volte affermato che l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (ex plurimis: sentenze n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009, n. 326 e n. 51 del 2008).

La disposizione censurata, introducendo – per le cessioni di credito vantate nei confronti della Regione Calabria – una apposita disciplina, supera il suddetto limite dell'ordinamento civile e, quindi, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Di essa, pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 46 della legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8 (Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

Sentenza del 7 giugno 2013, n. 130

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Piemonte	
Materie	Coordinamento della finanza pubblica Ordinamento civile Personale e organizzazione degli uffici	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 14, comma 3, legge della Regione Piemonte 29 aprile, n. 7 (Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 “Disciplina dell’organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale” in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale)	illegittimità costituzionale	art.117, secondo comma, lett. l), Cost. art.117, terzo comma, Cost.

Sintesi

La Corte esamina la questione di legittimità costituzionale della disposizione con cui il legislatore piemontese stabilisce che il limite di spesa previsto dal legislatore statale per le regioni che intendono procedere ad assunzioni di personale non trova applicazione, da un lato, per tutti i contratti che non comportino un aggravio per il bilancio regionale, dall’altro, per una serie di contratti a tempo determinato relativi allo svolgimento di incarichi e funzioni previsti per legge e puntualmente elencati.

Il ricorrente deduce l’illegittimità della norma per contrasto con principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, con l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, desumendo tale contrasto dalla circostanza, comune a tutte le ipotesi elencate nelle legge regionale, che le stesse costituiscono deroga ai principi contenuti nella legislazione statale, per esplicita ammissione del legislatore regionale.

L’art. 14, comma 9, del d.l. 78/2010, richiamato nel ricorso come norma interposta al parametro costituzionale di coordinamento della finanza, fa divieto di assumere personale oltre il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente.

La Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale.

Riguardo ai contratti che non comportino un aggravio per il bilancio regionale, rileva che la disposizione impugnata, dichiaratamente, si pone come una deroga all’osservanza di un principio fondamentale della legislazione statale, determinando una evidente lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all’art. 117, secondo comma, lett. l) Cost..

Riguardo ai contratti elencati dal legislatore regionale, sulle assunzioni finanziate con fondi dell’Unione europea, risorse statali o private, la Corte osserva come la circostanza che le spese di personale siano finanziate dall’Unione europea non fa venire meno l’incidenza di tali assunzioni sul bilancio regionale, dal momento che esse, immancabilmente, impongono un contributo di spesa anche a carico dell’ente pubblico beneficiario del finanziamento comunitario o dello Stato, e che, tra l’altro, la norma regionale autorizza contratti finanziati solo in parte con fondi dell’Unione europea consentendo alla Regione, conclude la Corte, di procedere ad assunzioni anche qualora le stesse comportino oneri aggiuntivi a carico della stessa o dello Stato.

Sui contratti di collaborazione con uffici e organi regionali nonché sull’ipotesi di sostituzione di

lavoratrici temporaneamente assenti per gravidanza e puerperio, la Corte spiega che il limite percentuale alla spesa del personale per l'esercizio in corso entro una percentuale dell'esercizio precedente, fissato dalla disposizione statale invocata dal ricorrente, nella versione antecedente alla modifica introdotta con l'art. 4, comma 103, della l. 183/2011, non riguarda, come sostenuto dalla Regione, solo le assunzioni a tempo indeterminato. Il legislatore, prosegue la Corte, si riferisce a qualsiasi spesa di personale, a prescindere dalla forma contrattuale civilistica prescelta dall'ente pubblico, e comprende anche i contratti di collaborazione a tempo determinato, come dimostra la circostanza che successivamente, con la l. 183/2011, è intervenuto a modificare la norma stabilendo che il limite alle assunzioni avrebbe riguardato, per l'avvenire, i soli contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Conclude la Corte che il legislatore statale, con l'art. 14, comma 9, del d.l. 78/2010, detta un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ponendo così un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni, anche per le assunzioni negli uffici di diretta collaborazione, per le quali il carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso, ma non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

SENTENZA N. 4
ANNO 2013

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	”
- Giancarlo	CORAGGIO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale», promosso dal Presidente del

Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 4 luglio 2011, depositato in cancelleria l'11 luglio 2011, ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto, tra l'altro, che sia dichiarata, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale), in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alla predetta disposizione viene qui separata da quella relativa alle altre questioni proposte con il medesimo ricorso, che viene riservata a separate pronunce.

L'art. 14, comma 3, della legge reg. Piemonte, n. 7, del 2011, dispone che il comma 1 dello stesso articolo (norma che, a sua volta, richiama e dispone l'attuazione del principio dettato dall'art. 9, comma 28, e dell'art.14, commi 7 e 9, del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122), non si applica, in primo luogo, ai contratti che non comportano un aggravio per il bilancio regionale e, in secondo luogo, a una serie di contratti di diritto privato relativi allo svolgimento di incarichi e funzioni previsti per legge quali: «a) le assunzioni finanziate con fondi dell'Unione europea, risorse statali o private; b) gli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici di cui alla legge regionale 8 giugno 1981, n. 20 (Assegnazione di personale ai gruppi consiliari); c) gli uffici di comunicazione di cui alla legge regionale 1° dicembre 1998, n. 39 (Norme sull'organizzazione degli uffici di comunicazione e sull'ordinamento del personale assegnato); d) il portavoce di cui all'articolo 12 della legge regionale 26 ottobre 2009, n. 25 (Interventi a sostegno dell'informazione e della comunicazione istituzionale via radio, televisione, cinema e informatica); e) le professionalità esterne di cui alla legge regionale n. 23 del 2008 previste a supporto degli organi di vertice della Giunta regionale e del Consiglio regionale; f) le assunzioni di diritto privato, a tempo determinato, per le strutture di vertice di Capo di Gabinetto e di Direttore regionale di cui agli articoli 10, 14 e 15 della L.R. n. 23/2008; g) le assunzioni negli enti strumentali e dipendenti della Regione, effettuate, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b) del CCNL Regioni ed autonomie locali - area non dirigenziale - del 14 settembre 2000, per le sostituzioni di personale assente per gravidanza e puerperio».

Il ricorrente deduce l'illegittimità della norma per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, senza entrare nel merito della specificità dei casi ivi previsti, appunto, da a) a g), desumendola dalla semplice circostanza – comune a tutte le ipotesi elencate nella legge regionale – che le stesse costituiscono, per l'esplicita autoqualificazione effettuata dalla stessa legge regionale, una deroga ai principi contenuti nella legislazione statale di cui l'art. 1 (peraltro, pleonasticamente), in apertura della legge, dispone solennemente l'attuazione.

L'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, richiamato in ricorso come norma interposta al parametro costituzionale di coordinamento della finanza pubblica di cui si assume la violazione,

intervenendo sull'art. 76 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), fa divieto di assumere personale oltre il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

2.– Va, in primo luogo, rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa della Regione, fondata sulla dedotta genericità delle argomentazioni spese dal Presidente del Consiglio, a fronte del carattere eterogeneo della norma regionale censurata.

Il ricorrente deduce l'illegittimità della norma per contrasto con principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, senza entrare nel merito della specificità dei casi previsti dalla norma censurata – da a) a g) – desumendo tale contrasto dalla semplice circostanza – comune a tutte le ipotesi elencate nella legge regionale – che le stesse costituiscono deroga ai principi contenuti nella legislazione statale, per esplicita ammissione del legislatore regionale.

Va, per converso, rilevato che, sebbene riferita a tipologie di contratti di collaborazione eterogenee tra loro, la censura statale fa riferimento ad un vizio che le accomuna tutte, ossia alla circostanza che esse, per esplicita e dichiarata intenzione del legislatore regionale, derogherebbero ai principi stabiliti da due disposizioni di legge statale: l'art. 9, comma 28, e l'art. 14, commi 7 e 9, del decreto-legge n. 78 del 2010. Ed invero, la legge regionale censurata, dopo avere, all'art. 1, disposto l'attuazione delle norme statali invocate quali principi fondamentali, all'art. 3, elenca una serie di contratti che esulano dall'applicazione del principio della legislazione statale testé richiamato.

3.– Vanno, inoltre, respinte le due successive richieste di cessazione della materia del contendere, effettuate dalla difesa della Regione nelle memorie illustrative.

Nella prima, la Regione Piemonte segnala l'avvenuta modifica della norma statale interposta (l'art. 14, comma 9) ad opera dell'art. 4, comma 103, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012). Invero, mentre con riguardo alla prima parte della norma novellata, riferita agli enti nei quali l'incidenza delle spese per il personale è pari o superiore al 40 %, la nuova disposizione si è limitata a elevare la percentuale delle spese dal 40 al 50%, la seconda parte della norma, riferita agli altri enti, ha subito una modifica sostanziale, essendo riferita, per effetto dell'intervenuta modifica, ai soli contratti di lavoro a tempo indeterminato. La Regione ha chiesto la cessazione della materia del contendere sul presupposto che le deroghe disposte al predetto principio fondamentale dalla norma regionale sono, ormai, riferite esclusivamente a contratti di lavoro precario.

Deve, tuttavia, osservarsi che la nuova disposizione statale, nel circoscrivere il limite alla spesa alle sole assunzioni a tempo indeterminato, per sua stessa esplicita indicazione è destinata ad avere effetto a decorrere dal 1° gennaio 2013. Ne consegue che, avendo la disposizione regionale avuto attuazione a partire dal maggio 2011, la portata lesiva della stessa non può ritenersi venuta meno, atteso che non è stato né allegato né dimostrato che la stessa non abbia avuto, medio tempore, attuazione.

Quanto alla seconda richiesta di cessazione, fondata sull'approvazione dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 174 del 2012, basti osservare che la norma indicata come *ius novum* si limita a prevedere lo sblocco dell'erogazione delle somme erariali già stanziare per le Regioni in base alle vigenti norme, nella misura dell'80%, a condizione che le Regioni stesse dimostrino di aver ottemperato ad una serie di comportamenti virtuosi (totalmente estranei alla previsione della norma interposta), tra i quali, alla lettera h), l'aver definito l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi della Regione. Come è evidente, si tratta di modifiche del tutto estranee al *thema decidendum*, dato che la nuova norma, di carattere finanziario, si limita a prevedere ulteriori condizioni per lo sblocco di una parte delle erogazioni previste per le Regioni in materia di spese del personale, e dei quali neppure si afferma che siano stati effettivamente adempiuti dalla Regione Piemonte.

4.– Nel merito, la disposizione regionale censurata introduce una serie di deroghe a due norme del decreto-legge n. 78 del 2010, l'art. 9, comma 28, e l'art. 14, commi 7 e 9, che il comma 1 dello stesso articolo esplicitamente richiama.

L'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010 – l'unico dei due principi richiamato esplicitamente nel ricorso e nella delibera come norma interposta – intervenendo sull'art. 76 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), fa divieto di assumere personale oltre il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Con la disposizione censurata, il legislatore piemontese stabilisce che detto limite non troverà applicazione, da un lato, per tutti i contratti che non comportino un aggravio per il bilancio regionale, dall'altro, in una serie di tipologie di contratti – tutti a tempo determinato – che la disposizione elenca analiticamente.

Quanto ai primi, la Regione ha sostenuto che essi, non comportando spesa, sembrerebbero non esser soggetti al limite (del 20% della spesa dell'esercizio precedente) stabilito dal legislatore statale.

Quanto alla successiva elencazione di contratti di collaborazione, la difesa della Regione Piemonte ha sostenuto la legittimità costituzionale della legge regionale, facendo leva, quanto alle spese di cui alla lettera a), sulla circostanza che si tratterebbe di spese finanziate con fondi europei, pertanto inidonee a incidere negativamente sul rispetto del patto di stabilità e, quanto alle altre spese di personale, indicate da b) a g), che non si tratterebbe di assunzioni vere e proprie, bensì di contratti di collaborazione esterna a tempo determinato. Secondo la Regione, infatti, le stesse sarebbero legittime perché sarebbero destinate a cessare, quelle da a) ad f), con il decadere dalla carica dell'organo a cui supporto sono previste, e quella di cui alla lettera g), con la cessazione della gravidanza e/o del puerperio.

Nella parte in cui è riferibile alle spese del personale di diretta collaborazione di vari uffici della Regione, la norma avrebbe, poi, la finalità di assicurare, in deroga alla legislazione statale, il pieno funzionamento di organi costituzionali e, in ultima analisi, di evitare la compressione della autonomia politica della stessa Regione che deriverebbe, invece, dalla pedissequa applicazione dei principi stabiliti dalla norma statale richiamata.

5. – La questione è fondata.

Quanto ai contratti che «non comportano un aggravio per il bilancio regionale», va rilevato che la norma censurata, dichiaratamente, si pone come una deroga all'osservanza di un principio fondamentale della legislazione statale, determinando una evidente lesione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.

Circa i contratti analiticamente elencati dal legislatore regionale si osserva: la circostanza che le spese di personale siano finanziate dall'Unione europea non fa venire meno l'incidenza di tali assunzioni sul bilancio regionale, dal momento che esse immancabilmente, impongono un contributo di spesa anche a carico dell'ente pubblico beneficiario del finanziamento comunitario o dello Stato. La norma regionale, invero, autorizza contratti finanziati solo in parte con fondi dell'Unione europea e consente, pertanto, alla Regione di procedere ad assunzioni anche qualora le stesse comportino oneri aggiuntivi a carico della stessa o dello Stato. Essa, anzi, esplicitamente, autorizza tali assunzioni quando debbano avvenire, oltre che con fondi privati e comunitari, con risorse statali; e fa riferimento anche alle spese scaturenti da «contratti di diritto privato, relativi allo svolgimento di incarichi e funzioni previsti per legge». In tal modo allarga la sua stessa sfera di applicazione ben oltre i confini delle spese di personale interamente finanziate dall'Unione europea e senza aggravio per la Regione.

Le restanti tipologie contrattuali prevedono contratti di collaborazione con uffici e organi regionali, nonché l'ipotesi di sostituzione di lavoratrici temporaneamente assenti per gravidanza e puerperio. Il limite alle “assunzioni” fissato dalla disposizione statale invocata dal ricorrente – nella versione antecedente alla modifica introdotta con l'art. 4, comma 103, della legge n. 183 del 2011 – non

riguarda, come vorrebbe la Regione, solo le assunzioni a tempo indeterminato. Essa, nel porre un limite percentuale complessivo a un comparto di spesa (quello del personale), per l'esercizio in corso, entro una percentuale dell'esercizio precedente, si riferisce a qualsiasi spesa di personale, a prescindere dalla forma contrattuale civilistica prescelta dall'ente pubblico, e comprende anche i contratti di collaborazione a tempo determinato; come del resto dimostrato dalla circostanza che, successivamente, il legislatore statale, volendo far sì che il limite del 20 % riguardasse, per l'avvenire, i soli contratti di lavoro a tempo indeterminato, ha ritenuto necessario modificare la portata letterale della norma, precisando in modo esplicito (con norma non interpretativa) tale diversa portata.

Quanto alla presunta finalità della norma regionale di assicurare il funzionamento degli uffici di diretta collaborazione mediante l'esenzione dal rispetto dei limiti di spesa stabiliti a livello nazionale, si deve ritenere che la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, tra i quali va ricompreso anche l'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Ed invero, tale disposizione di legge statale, ben lungi dall'interferire con le determinazioni della Regione sulla scelta dei suoi collaboratori – che potrà avvenire nel pieno rispetto della sua autonomia organizzativa, ancorché all'interno dei limiti di spesa stabiliti – pone validamente un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni (*ex plurimis*, sentenza n. 169 del 2007).

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

Sentenza del 03 giugno 2010, n. 132

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
articolo 1, comma 237-vicies quater, primo periodo, 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), introdotto dall’articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale del 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) e modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)», nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione ad opera della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 41.	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di ricorrente, sostiene che la disposizione censurata, poiché prevede che «ai soggetti che [...] in virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare sono subentrati nella titolarità di strutture per le quali si è risolto il rapporto di provvisorio accreditamento con il servizio sanitario regionale» la Regione possa direttamente concedere l’accreditamento definitivo, la stessa si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all’articolo 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. 421) ed all’articolo 1, comma 796, lettere s) e t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), con conseguente violazione dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione. La Corte ha ritenuto che, per quanto concerne il prospettato contrasto della impugnata disposizione regionale con la disciplina dell’accreditamento di strutture sanitarie, recata dalla suddetta normativa, considerato come norma interposta, la questione debba considerarsi fondata. Infatti, la disposizione regionale censurata stabilisce, dichiaratamente «in deroga ai requisiti di legge per l’accreditamento definitivo», che la Regione conceda l’accreditamento definitivo qualora “all’esito delle verifiche effettuate dalle Commissioni locali ASL risulti confermato l’assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura ed il possesso dei requisiti ulteriori per l’accreditamento definitivo”. La Corte, rilevando che “nella ipotesi, peculiare, di nuova attività in struttura preesistente, disciplinata dalla norma regionale in esame, viene, per l’effetto, così introdotta una sostanziale variante alla struttura bifasica della procedura di accreditamento consentendosi che i due segmenti dell’accreditamento provvisorio e dell’accreditamento definitivo possano realizzarsi in modo soggettivamente disgiunto, in quanto l’accreditamento provvisorio del soggetto la cui attività è cessata per fallimento viene posto direttamente in correlazione con quello definitivo concedibile al

soggetto subentrante che mantenga inalterato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura e sia, ovviamente, in possesso dei requisiti per l'accreditamento", sostiene che a seguito di ciò *"risulta irrimediabilmente impedita, nei confronti della nuova attività avviata nella struttura preesistente, la «verifica», «per il tempo [a questa] necessario [...] del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati»*, quale, invece, prescritta dalla disciplina statale di principio, anche ai fini del riscontro di compatibilità dell'eventuale nuovo accreditamento con il fabbisogno regionale di assistenza e ritiene pertanto che, per le suddette considerazioni, debba essere dichiarata la illegittimità costituzionale della norma impugnata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

SENTENZA N. 132
ANNO 2013

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	"
- Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 237-vicies quater, primo periodo, 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), introdotto dall'articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino servizio sanitario regionale) ed alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011)» nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione ad opera della legge 31 dicembre 2012, n. 41, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 28 settembre 2012, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2012 ed iscritto al n. 130 del registro ricorsi 2012. Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli; 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 ha impugnato l'articolo 1, comma 237-vicies quater [rectius: l'art. 1, comma 237-vicies quater, primo periodo], 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), introdotto dall'articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino servizio sanitario regionale) ed alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011)».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata recherebbe vulnus all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute di cui all'articolo 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. 421) ed all'articolo 1, comma 796, lettere s) e t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007).

2.– Successivamente alla proposizione del ricorso, la legge della Regione Campania 31 dicembre 2012, n. 41, recante «Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale del 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) e modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)», in sede di riformulazione dell'articolo 1 della citata legge regionale n. 4 del 2011, ha espunto dallo stesso la disposizione censurata.

Il correlativo effetto abrogativo decorre, per altro, solo dal giorno successivo a quello (7 gennaio 2013) della pubblicazione della legge nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania (art. 4 della legge regionale n. 41 del 2012).

Non potendo escludersi che la disposizione impugnata abbia avuto medio tempore applicazione, non può, quindi, dichiararsi cessata la materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze n. 235, n. 153 e n. 89 del 2011).

3.– In relazione alla dedotta violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione per contrasto della norma denunciata con l'art. 1, comma 796, lettere s) e t), della legge n. 296 del 2006, quale parametro interposto, la questione va ritenuta inammissibile, per assenza di specifica motivazione, nel ricorso, su tal profilo di censura (sentenze n. 401 del 2007, n. 450 del 2005; ordinanze n. 123 del 2012 e n. 135 del 2009).

4.– La residua questione – formulata in ragione del prospettato contrasto della impugnata disposizione regionale con la disciplina dell'accreditamento di strutture sanitarie, recata dall'art. 8–quater del d. lgs. n. 502 del 1992, considerato come norma interposta – è, invece, fondata.

4.1.– Nella giurisprudenza di questa Corte è stato ripetutamente affermato, ed anche di recente ribadito (sentenze n. 292 e n. 262 del 2012), che la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accreditamento di istituzioni sanitarie private deve 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).

4.2.– La natura di principi fondamentali nella materia de qua è stata del pari già riconosciuta ai requisiti per l'accreditamento di strutture sanitarie private fissati dall'art. 8–quater del d. lgs. n. 502 del 1992, richiamato dal ricorrente come norma interposta ai fini della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 292 del 2012 e n. 361 del 2008).

4.3.– Nella riferita disciplina di principio, è previsto, in particolare (art. 8-quater, comma 7, del d. lgs n. 502 del 1992), che «nel caso di richiesta di accreditamento da parte di nuove strutture o per l'avvio di nuove attività in strutture preesistenti, detto accreditamento può essere concesso, in via provvisoria, per il tempo necessario alla verifica del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati», e che «l'eventuale verifica negativa comporta la sospensione automatica dell'accREDITAMENTO temporaneamente concesso».

4.4.– La disposizione regionale censurata, invece, stabilisce, dichiaratamente «in deroga ai requisiti di legge per l'accREDITAMENTO definitivo», che «ai soggetti che hanno presentato domanda di accREDITAMENTO [...] e che, in virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare, sono subentrati nella titolarità di strutture per le quali si è risolto il rapporto di provvisorio accREDITAMENTO con il servizio sanitario regionale [...], la Regione concede l'accREDITAMENTO definitivo qualora all'esito delle verifiche effettuate dalle Commissioni locali ASL risulti confermato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura ed il possesso dei requisiti ulteriori per l'accREDITAMENTO definitivo».

4.5.– Nella ipotesi, peculiare, di nuova attività in struttura preesistente, disciplinata dalla norma regionale in esame, viene, per l'effetto, così introdotta una sostanziale variante alla struttura bifasica della procedura di accREDITAMENTO consentendosi che i due segmenti dell'accREDITAMENTO provvisorio e dell'accREDITAMENTO definitivo possano realizzarsi in modo soggettivamente disgiunto, in quanto l'accREDITAMENTO provvisorio del soggetto la cui attività è cessata per fallimento viene posto direttamente in correlazione con quello definitivo concedibile al soggetto subentrante che mantenga inalterato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura e sia, ovviamente, in possesso dei requisiti per l'accREDITAMENTO.

Ma, con ciò, risulta irrimediabilmente impedita, nei confronti della nuova attività avviata nella struttura preesistente, la «verifica», «per il tempo [a questa] necessario [...] del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati», quale, invece, prescritta dalla disciplina statale di principio, anche ai fini del riscontro di compatibilità dell'eventuale nuovo accREDITAMENTO con il fabbisogno regionale di assistenza.

5.– Deve, quindi, ritenersi costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 237- vices quater, primo periodo, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, introdotto dall'articolo 2 della legge della regione Campania n. 23 del 2012, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 237-vices quater, primo periodo, 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), introdotto dall'articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23, recante «Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale del 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) e modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)», nel testo vigente anteriormente alla sua abrogazione ad opera della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 41.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

Sentenza del 7 giugno 2013, n. 133		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione autonoma Trentino Alto Adige	
Materie	Assistenza e servizi sociali Principio di uguaglianza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.3, comma 1, della legge della Regione autonoma Trentino Alto Adige/Sudtirolo 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale)	illegittimità costituzionale	Art-3 Cost.
Sintesi		
<p>Il Presidente del Consiglio ha impugnato l'articolo 3 della legge in esame come modificato dall'articolo 3, comma 3, della legge regionale 1/2005. La modifica ha introdotto per i soli cittadini extracomunitari il requisito della residenza protratta per almeno cinque anni per poter ottenere l'assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati; lo stesso assegno viene corrisposto ai cittadini italiani, indipendentemente dalla durata della residenza e ai cittadini comunitari "entro i limiti e secondo i criteri previsti dalla normativa europea in materia di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale".</p> <p>La Corte ha più volte precisato che il legislatore, sia statale che regionale, può introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitazione delle risorse finanziarie disponibili. Tale disciplina differenziata deve, tuttavia, rispondere ai principi di ragionevolezza e di uguaglianza e non può, pertanto, introdurre elementi di distinzione arbitraria.</p> <p>La Corte ribadendo quanto già affermato in precedenti pronunce circa l'illegittimità, per contrasto con l'art. 3 Cost., di norme legislative regionali o provinciali che subordinavano il riconoscimento di determinate prestazioni assistenziali, nei confronti dei soli stranieri, alla residenza nella Regione o nella Provincia autonoma per un certo periodo minimo di tempo, ha ritenuto illegittimo l'articolo in esame in quanto non si può ragionevolmente presumere che gli stranieri residenti da meno di cinque anni versino in uno stato di bisogno minore rispetto a chi risiede o dimora sullo stesso territorio da più anni: non sussiste alcuna correlazione tra la durata della residenza e la situazione di disagio o di bisogno che giustifica la corresponsione del beneficio in esame.</p>		

SENTENZA N. 133
ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-Luigi	MAZZELLA	Presidente
-Gaetano	SILVESTRI	Giudice
-Giuseppe	TESAURO	"
-Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-Giuseppe	FRIGO	"
-Alessandro	CRISCUOLO	"
-Paolo	GROSSI	"
-Giorgio	LATTANZI	"
-Aldo	CAROSI	"
-Marta	CARTABIA	"

-Sergio MATTARELLA "
-Mario Rosario MORELLI "
-Giancarlo CORAGGIO "
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 3, e 7, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-22 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;
udito l'avvocato dello Stato Maria Vittoria Lumetti 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 via principale di alcune disposizioni della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria).

2. Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'articolo 3, comma 3, di tale legge regionale, nella parte in cui – modificando l'art. 3, comma 1, della legge reg. 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale) – richiede, quale condizione per l'erogazione ai «cittadini stranieri extracomunitari» dell'«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», il «possesso della residenza in regione da almeno cinque anni».

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe l'articolo 3 della Costituzione, introducendo una discriminazione tra i cittadini extracomunitari e i cittadini italiani (ai quali è richiesta la semplice residenza in Regione) che apparirebbe arbitraria, stante l'assenza di ogni ragionevole correlazione tra il requisito di accesso legato a una particolare tipologia di residenza e le condizioni di bisogno e disagio della persona che le provvidenze in questione mirano ad affrontare.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., che attribuisce alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di immigrazione, in quanto la durata minima della residenza in Regione richiesta allo straniero ai fini dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale atterrebbe «allo status economico-sociale dell'immigrato e del suo nucleo familiare, pregiudicandone l'uniformità sul territorio nazionale».

2.1. – In riferimento all'art. 3 Cost., la questione è fondata.

L'impugnato art. 3, comma 3, della legge reg. n. 8 del 2011, novellando l'art. 3, comma 1, della legge reg. n. 1 del 2005, modifica i requisiti necessari per ottenere l'erogazione dell'«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», disciplinato dalla norma novellata, con particolare riguardo alla condizione della residenza del richiedente nella Regione. Come precisato dal comma 4-bis dell'art. 3 della legge reg. n. 1 del 2005, l'assegno in questione è istituito allo scopo di integrare, nell'ambito delle competenze della Regione, le provvidenze previste dalla legislazione statale in materia previdenziale e di istituire «forme di tutela e di sostegno della famiglia nello svolgimento della sua funzione sociale». L'entità dell'assegno – che spetta a un solo richiedente per ogni nucleo familiare la cui condizione economica non superi i limiti stabiliti con regolamento

regionale (art. 3, commi 1 e 4, della legge reg. n. 1 del 2005) – varia in funzione della composizione di detto nucleo (presenza o meno di entrambi i genitori, numero dei figli ed equiparati, presenza o meno di figli o equiparati disabili: tabelle A, B e C allegate alla legge reg. n. 1 del 2005).

Nel testo anteriore alla modifica operata dalla norma impugnata, l'art. 3, comma 1, della legge reg. n. 1 del 2005 prevedeva, in via generale, come condizione per l'ottenimento dell'assegno, che il richiedente fosse residente da almeno cinque anni nella Regione Trentino-Alto Adige o coniugato con persona in possesso di tale requisito.

La norma impugnata ha, per converso, operato una distinzione a seconda della nazionalità dell'interessato. La provvidenza è, infatti, riconosciuta ai cittadini italiani a condizione che risiedano in Regione (non importa da quanto tempo) o che siano coniugati con persona in possesso di tale requisito; ai cittadini comunitari, «entro i limiti e secondo criteri previsti dalla normativa europea in materia di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale»; ai cittadini extracomunitari, solo ove «in possesso della residenza in regione da almeno cinque anni». Ed è su tale requisito di “residenza qualificata” – attualmente previsto per i soli cittadini extracomunitari e tale, dunque, da attuare una disciplina differenziata e meno favorevole nei loro confronti – che si appuntano le censure del ricorrente.

2.2.– In proposito, questa Corte ha già avuto modo di affermare che al legislatore, sia statale che regionale, è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale – tra le quali va inclusa quella qui considerata – al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili. La legittimità di una simile scelta non esclude, tuttavia, che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». Lo scrutinio va operato all'interno della specifica disposizione, al fine di verificare se vi sia una ragionevole correlazione tra la condizione prevista per l'ammissibilità al beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenza n. 432 del 2005).

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte ha già in più occasioni ritenuto costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'art. 3 Cost., norme legislative regionali o provinciali che, come quella oggetto dell'odierno scrutinio, subordinavano il riconoscimento di determinate prestazioni assistenziali, nei confronti dei soli stranieri, alla residenza nella Regione o nella Provincia autonoma per un certo periodo minimo di tempo.

Al riguardo, si è in particolare rilevato che, in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, mentre la residenza costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla previsione di un requisito differenziale basato sulla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011). Non è, infatti, possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nel territorio regionale o provinciale «da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni» (sentenza n. 2 del 2013; in prospettiva similare, sentenza n. 4 del 2013).

Le medesime considerazioni valgono evidentemente in rapporto alla norma oggi impugnata, che presenta un'analoga struttura. L'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. n. 1 del 2005, nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dal censurato art. 3, comma 3, della legge reg. n. 8 del 2011, va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole – che

in esso compaiono, con riferimento al requisito della residenza in Regione dei cittadini extracomunitari – «da almeno cinque anni».

Le censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost. restano assorbite.

3.– Con riguardo alla concorrente impugnazione dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge reg. n. 8 del 2011, di cui era stato denunciato il contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso.

Per tale parte, il processo va dichiarato dunque estinto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, stante la mancata costituzione in giudizio della Regione (*ex plurimis*, ordinanze n. 283, n. 282, n. 122 e n. 98 del 2012).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale), come modificato dall'articolo 3, comma 3, della legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria), limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»;

2) dichiara estinto il processo quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, commi 1 e 2, della medesima legge regionale n. 8 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.

Sentenza del 13 giugno 2013, n. 137		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Piemonte	
Materie	Pubblico impiego Principio del pubblico concorso Ordinamento civile	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art.46, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)	illegittimità costituzionale	artt.3 e 97 Cost. Principio di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione
art.47 commi da 1 a 9 l.r. 5/2012	illegittimità costituzionale	art.117, secondo comma, lett. 1), Cost.
Sintesi		
<p>La Corte ha più volte affermato che il principio del pubblico concorso, sancito dall'articolo 97 Cost, debba trovare applicazione non solo nei casi di assunzione di personale estraneo alla pubblica amministrazione, ma anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e in quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo in rapporti di ruolo. Conseguente a tale orientamento giurisprudenziale è l'impossibilità per le leggi regionali di disporre la stabilizzazione dei lavoratori precari, senza neppure determinare la quota massima dei posti loro destinati, in quanto tali previsioni si porrebbero in contrasto sia con l'articolo 97 Cost. sia con i principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione; deroghe a tali principi sono consentite solo nei casi in cui le stesse siano funzionali al buon andamento dell'amministrazione e siano giustificate da straordinarie e peculiari esigenze di interesse pubblico.</p> <p>Alla luce delle osservazioni esposte la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 46, commi 2, 3 e 4 della legge regionale impugnata.</p> <p>Relativamente all'articolo 47, la Corte ha confermato la legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2008/18/CE) che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di stipulazione ed esecuzione dei contratti e ha chiarito che le norme relative all'esecuzione del contratto privatistico, ad eccezione delle disposizioni di natura organizzativa o contabile, rientrano nella materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva statale. La Corte ha inoltre precisato che l'attività di collaudo attiene alla fase dell'esecuzione del contratto, e come tale la relativa disciplina è di competenza esclusiva statale.</p> <p>La legge regionale nel disciplinare, pertanto, lo standard di professionalità dei collaudatori ha invaso la competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile.</p>		

SENTENZA N. 137
ANNO 2013

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	”
-Giancarlo	CORAGGIO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-5 luglio 2012, depositato in cancelleria il 10 luglio 2012 ed iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012).

1.1. Quanto all'art. 46 della legge regionale piemontese, tale disposizione, secondo il Presidente del Consiglio, presenta alcuni evidenti profili di illegittimità costituzionale. Essa, dopo aver previsto, nell'ambito di un piano occupazionale triennale, l'espletamento di concorsi pubblici per titoli ed esami per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, stabilisce, al comma 4, che tale misura si applica anche al personale precario in servizio nel ruolo della Giunta regionale alla data del 1° giugno 2012 e «assunto» mediante avvisi di selezione pubblica per esami o per titoli ed esami banditi dalla Regione Piemonte e dispone che, con deliberazione della Giunta regionale, sia definita, tra l'altro, la percentuale, non inferiore al 40 % dei posti a tempo indeterminato da coprire, di posti da riservare in favore del predetto personale precario.

In tal modo, la disposizione regionale introdurrebbe una forma di assunzione riservata a personale interno, in deroga al principio del pubblico concorso, senza prevedere né una specifica ragione giustificatrice di tale deroga, né alcun limite massimo (ed anzi prevedendo esplicitamente un solo limite minimo del 40%).

Al contempo, la disposizione affiderebbe il compito di individuare in concreto la percentuale di riserva all'organo esecutivo della Regione e, in tal modo, attribuirebbe ad esso il potere incondizionato e discrezionale di porre virtualmente nel nulla il principio del pubblico concorso, assumendo il personale a tempo indeterminato, destinato a svolgere la propria attività presso la Giunta stessa, mediante la stabilizzazione del personale precario già in servizio, all'unica

condizione che lo stesso sia stato a sua volta selezionato mediante avviso di selezione pubblica per esami o per titoli.

1.2. Il Presidente del Consiglio denuncia, inoltre, l'illegittimità dell'art. 47 della legge regionale censurata, che detta una propria autonoma disciplina in materia di collaudo di opere pubbliche e, segnatamente, della individuazione, selezione e nomina dei soggetti chiamati a svolgere l'attività di collaudo, per contrasto con la corrispondente disciplina dettata dagli artt. 4, 91, 120 e 141 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), e, in generale, la violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

La norma censurata disciplina l'attività di collaudo e, in particolare, i criteri di scelta dei soggetti preposti ad effettuare il collaudo stesso. Essa dispone che gli incarichi di collaudo delle opere pubbliche date in appalto siano affidati a dipendenti regionali, attingendo a un elenco appositamente predisposto, al quale i dipendenti possono far domanda, e fissa i criteri per la formazione di detto albo; in mancanza di dipendenti idonei, prevede che la Regione possa affidare tale incarico, mediante procedure ad evidenza pubblica, a soggetti esterni, eventualmente anche non iscritti ad albi di collaudatori, indicandone le ragioni, o infine ad una apposita commissione composta di massimo tre membri; in tali casi, stabilisce che l'incarico di collaudo potrà essere conferito mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La norma affida, poi, ad un regolamento regionale la disciplina degli aspetti organizzativi, economici e gestionali inerenti alla tenuta degli albi dei collaudatori, definendo le categorie di opere e lavori per i quali è possibile chiedere l'iscrizione all'albo per l'effettuazione dei collaudi, i criteri e le modalità per le iscrizioni negli albi, i compensi dei collaudatori e le modalità per l'affidamento dell'incarico; stabilisce, infine, alcune incompatibilità a svolgere il compito di collaudatore.

2. - Entrambe le questioni sono fondate.

2.1. - Quanto alla prima, riguardante l'art. 46, commi 2, 3 e 4, questa Corte ha in più occasioni sottolineato che disposizioni regionali le quali inquadrino stabilmente lavoratori precari all'interno delle amministrazioni, regionali e locali, senza neppure predeterminare la quota massima dei posti a loro destinati, si pongono in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., sia con riferimento al principio del pubblico concorso, sia con riguardo ai principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione (sentenze [n. 99 del 2012](#) e [n. 51 del 2012](#)).

Con tali principi contrastano anche le disposizioni che lasciano aperta all'amministrazione regionale la possibilità di indire concorsi interamente riservati. Esse violano, infatti, i principi del pubblico concorso, quello di imparzialità e quello di buon andamento della pubblica amministrazione ([sentenza n. 169 del 2010](#)).

Non ha pregio il rilievo della Regione, secondo cui i lavoratori precari da stabilizzare, di cui si occupa la legge piemontese censurata sono stati a suo tempo "assunti" (o, per l'esattezza, scelti quali lavoratori a tempo determinato) mediante avviso di selezione pubblica per titoli ed esami. La stabilizzazione senza concorso, in assenza di comprovate, insuperabili esigenze dell'ente pubblico e, soprattutto, in mancanza di un limite massimo predeterminato è stata più volte ritenuta illegittima da questa Corte. Essa ha avuto modo di chiarire: «la circostanza che il personale suscettibile di essere stabilizzato senza alcuna prova selettiva sia stato a suo tempo assunto con contratto a tempo determinato, sulla base di un pubblico concorso, per effetto della diversità di qualificazione richiesta delle assunzioni a termine rispetto a quelle a tempo indeterminato, non offre adeguata garanzia né della sussistenza della professionalità necessaria per il suo stabile inquadramento nei ruoli degli enti pubblici regionali, né del carattere necessariamente aperto delle procedure selettive» ([sentenza n. 235 del 2010](#)).

Anche con riferimento alla norma regionale qui censurata va, dunque, ribadito che «il principio del pubblico concorso ha un ampio ambito di applicazione tale da ricomprendere non solo le ipotesi di assunzione di soggetti in precedenza estranei all'amministrazione, ma anche casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e

non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo», per cui «deroghe a tale principio sono legittime solo in quanto siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» ([sent. n. 52 del 2011](#)).

La deroga al principio del pubblico concorso non trova alcuna giustificazione anche nel caso in esame e, pertanto, la norma censurata deve essere dichiarata illegittima.

2.2. Anche la seconda questione, relativa all'art. 47, commi da 1 a 9, della legge piemontese censurata, è fondata.

In materia di lavori pubblici, questa Corte, nel confermare la legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del "codice degli appalti", che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di stipulazione ed esecuzione dei contratti (ivi compresi direzione dell'esecuzione e direzione dei lavori, contabilità e collaudo), ha chiarito che le norme attinenti alla fase dell'esecuzione del contratto privatistico rientrano nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, ad eccezione delle sole disposizioni di tipo meramente organizzativo o contabile ([sentenza n. 401 del 2007](#)).

Tale principio è stato successivamente ribadito da questa Corte anche con riguardo all'attività di collaudo, specificamente disciplinata dalla norma regionale qui censurata, sul presupposto che anche tale fase del procedimento ad evidenza pubblica è relativa all'esecuzione del contratto e, pertanto, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale ([sentenza n. 431 del 2007](#)).

La norma censurata, infatti, ben lungi dal limitarsi a disciplinare aspetti meramente organizzativi dell'attività di collaudo, si pone in contrasto con i principi ricordati, violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Non è fuor di luogo ricordare, infatti, che attraverso la regolamentazione della scelta dei collaudatori, la determinazione del loro compenso, la disciplina delle condizioni alle quali poter ricorrere a collaudatori esterni e finanche a collaudatori non iscritti nell'apposito albo, la norma piemontese definisce lo *standard* di professionalità dei collaudatori, condizionando in tal modo l'accuratezza del collaudo e, dunque, del controllo di corrispondenza dell'opera realizzata a quanto dedotto in contratto.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 46, commi 2, 3 e 4, e 47, commi da 1 a 9, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2013.

Sentenza del 13 giugno 2013, n. 138

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Molise	
Materie	Coordinamento della finanza pubblica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 7, della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011)	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 2, l.r. 23/2013	inammissibilità della questione	art. 117, terzo comma, Cost. art. 3, comma 8, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009) quale norma interposta art. 29, comma 1, 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 legge 25 giugno 1999, n. 208) quale norma interposta
art. 9 l.r. 23/2013	inammissibilità della questione	art. 117, terzo comma, Cost.; artt. 20 e 21 dello Statuto della Regione Molise; d. lgs.76 del 2000, quale norma interposta
allegato E (Elenco della situazione annuale dei fondi di Garanzia) della l.r. 23/2013	inammissibilità della questione	art. 117, terzo comma, Cost.; art. 30, comma 3, della legge della Regione Molise 7 maggio 2002, n. 4 (Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise),

Sintesi

La Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge di approvazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011 .
 Il ricorrente ritiene la legge in esame, nel suo complesso, carente di taluni elementi essenziali dai quali rilevare l'attuale situazione economico-finanziaria e patrimoniale della Regione resistente; evidenzia, inoltre, sia la mancanza della nota informativa, che deve dare conto degli oneri e degli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento che includono una componente derivata, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 3, comma 8, della legge finanziaria statale 2009, sia la totale assenza delle risultanze gestionali di tutti gli enti regionali dipendenti. Il ricorrente impugna in particolare: l'articolo 2 in quanto tale norma riporterebbe erroneamente tra le entrate di competenza l'avanzo di amministrazione presunto, come da bilancio di previsione 2011, in luogo di quello accertato al 31 dicembre 2010; l'articolo 7, che, riportando numerose partite, relative ad anni

oramai decorsi, in relazione alle quali la Regione Molise non avrebbe fornito giustificazioni in ordine al mantenimento in bilancio, sarebbe in contrasto con quanto previsto dall'articolo 21, d.lgs. 76/2000; l'articolo 9, che nell'indicare un ammontare del "fondo di cassa al 31 dicembre 2010" diverso da quello previsto dal conto del tesoriere e dal rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 (art. 9 della legge regionale n. 1 del 2012), viola i principi generali in tema di contabilità richiamati negli articoli 20 e 21 della legge regionale 7 maggio 2002, n. 4 (Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise), che, secondo la difesa erariale, si porrebbe a sua volta in dichiarata attuazione non solo dei principi contenuti nello Statuto della Regione Molise, ma anche di quelli contenuti nel d.lgs. 76/2000; l'allegato E (Elenco della situazione annuale dei fondi di Garanzia) che avrebbe dovuto indicare oltre all'importo delle garanzie fideiussorie, ulteriori dati – non rinvenibili nel predetto allegato – concernenti la relativa copertura finanziaria, il capitale garantito, la durata e la parte dell'obbligazione per la quale il fondo viene costituito.

La Corte, in via preliminare, richiama alcune precedenti pronunce e evidenzia come modalità non corrette di redazione del rendiconto finanziario approvato con legge regionale possano risultare in contrasto con principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica in quanto idonee a violare obblighi tutelati dalla normativa comunitaria e dalla legislazione nazionale in materia; nel merito dichiara fondata la questione relativa all'articolo 7.

In particolare la Corte precisa che il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Alla luce di tale principio, la definizione dei residui attivi, contenuta nell'articolo 21, comma 1, del d.lgs. 76/2000, come «somme accertate e non riscosse» ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte. La disposizione così interpretata assume pertanto, sicuramente, il ruolo di norma interposta rispetto al «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Il rendiconto finanziario della ricorrente non fornisce alcuna giustificazione in ordine alla permanenza in bilancio ed alla relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi, il cui ammontare, rileva la Corte, è determinato in assenza dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza; vengono assunte, pertanto, quali attività del bilancio consuntivo una serie di valori non dimostrati, espressi attraverso un'aggregazione apodittica e sintetica, suscettibile di alterare le risultanze finali del conto, che a sua volta deve essere consolidato con quello delle altre pubbliche amministrazioni per le richiamate finalità di coordinamento della finanza pubblica. L'evoluzione legislativa determinatasi in materia, a far data dall'esercizio 2014, ai sensi del combinato disposto degli articoli 36 e 38, comma 1, 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), ha come obiettivo prioritario la prevenzione di pratiche contabili – ancorché formalizzate in atti di natura legislativa – suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico finanziari degli enti territoriali e da qui interventi legislativi finalizzati a rendere l'accertamento delle partite attive provenienti da esercizi precedenti ancora più limitato e rigoroso di quanto previsto dall'articolo 21 del decreto legislativo 76/2000.

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	"
Alessandro	CRISCUOLO	"
Paolo	GROSSI	"
Giorgio	LATTANZI	"
Aldo	CAROSI	"
Marta	CARTABIA	"
Sergio	MATTARELLA	"
Mario Rosario	MORELLI	"
Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, 7, 9 e dell'allegato "E" (Elenco della situazione annuale dei fondi di Garanzia) della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-28 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 31 dicembre 2012 ed iscritto al n. 197 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 2, 7 e 9 della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011), e l'allegato "E" della stessa legge in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Censurando l'art. 2 della predetta legge, il ricorrente preliminarmente si duole dell'assenza della nota informativa che evidenzia gli oneri degli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento che includono una componente derivata. La norma interposta violata sarebbe costituita dall'art. 3, comma 8, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)». Inoltre, sarebbe violato l'art. 29, comma 1, 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 legge 25 giugno 1999, n. 208), il quale prevedrebbe, quale termine perentorio per l'approvazione del rendiconto, il 30 giugno dell'esercizio successivo. Il ricorrente lamenta altresì l'assenza delle risultanze gestionali di tutti gli enti regionali dipendenti. Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che nel predetto art. 2 della legge regionale censurata sarebbe

riportato erroneamente, tra le entrate di competenza, l'avanzo di amministrazione presunto, già inserito nel bilancio di previsione 2011, anziché quello accertato in sede di rendiconto finanziario 2010, approvato con la legge della Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 1 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2010).

L'art. 7 viene censurato perché contabilizzerebbe tra i residui attivi numerose partite relative ad annualità decorse in relazione alle quali la Regione Molise non avrebbe accertato le ragioni del mantenimento in bilancio. Ciò contrasterebbe con quanto previsto dal d.lgs. n. 76 del 2000, recante i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, ed in particolare con l'art. 21, il quale esprime appunto il principio del previo accertamento dei crediti inerenti alle somme non riscosse al termine dell'esercizio, che costituirebbe principio di coordinamento della finanza pubblica, finalizzato a realizzare gli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. La sua violazione inciderebbe sui risultati della finanza regionale nel suo complesso, ponendo in essere, in tal modo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 9 della legge impugnata indicherebbe impropriamente in euro 171.213.000 il fondo di cassa al 31 dicembre 2010 che, viceversa, per effetto delle risultanze del conto del tesoriere e del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 approvato con la legge regionale n. 1 del 2012 (art. 9), ammonterebbe ad euro 66.683.309,03. Tale norma sarebbe in contrasto «con gli articoli 20 e 21 dello statuto della Regione Molise ma anche con quelli contenuti nel decreto legislativo 76 del 2000».

L'allegato "E" (Elenco della situazione annuale dei fondi di Garanzia) – in relazione al quale le censure vengono formulate all'interno delle argomentazioni riferite all'impugnato art. 2 – sarebbe in contrasto con l'art. 30, comma 3, della legge della Regione Molise 7 maggio 2002, n. 4 (Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise), in quanto non indicherebbe, accanto all'importo delle garanzie fidejussorie, la relativa copertura finanziaria, il capitale garantito, la durata e la parte dell'obbligazione per la quale il fondo viene costituito.

2. – Occorre preliminarmente esaminare, ai fini dello scrutinio di ammissibilità del presente ricorso, se la corretta redazione del rendiconto finanziario, cui ineriscono le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri, sia riconducibile alla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., parametro invocato dal ricorrente.

È bene ricordare in proposito che il coordinamento della finanza pubblica attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. In particolare, il patto di stabilità interno (art. 24 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002» e successive modifiche) stabilisce, tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, il disavanzo di ciascun ente territoriale non può superare determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (*ex multis* sentenza, di questa Corte, n. 36 del 2004). Gli obiettivi finanziari in questione vengono pertanto accertati attraverso il consolidamento delle risultanze dei conti pubblici in quella prospettiva che è stata definita di "finanza pubblica allargata" (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004). Gli eventuali disavanzi di ciascun ente, i quali costituiscono la componente analitica dell'aggregato finanziario complessivo preso come punto di riferimento per il rispetto degli obblighi comunitari e nazionali, si accertano – per quel che riguarda la gestione annuale – attraverso il risultato di amministrazione, che costituisce l'epilogo del rendiconto finanziario. Si può pertanto concludere che le norme finanziarie contenute nei rendiconti, le quali risultano idonee a violare il rispetto dei limiti derivanti dall'ordinamento comunitario e dalla pertinente legislazione nazionale in materia oppure a non consentirne la verifica, possono risultare in contrasto con principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica.

Acclarato che modalità non corrette di redazione del rendiconto finanziario approvato con legge regionale possono costituire strumento di violazione degli obblighi inerenti al rispetto dei canoni della sana gestione finanziaria, come tutelati dal precetto costituzionale invocato, occorre ulteriormente verificare, con riguardo al caso in esame, se le censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri evidenzino in concreto una violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Infatti, a meno che non si verifichi l'eccezionale circostanza per cui le norme censurate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. siano idonee a collidere direttamente con i principi fondamentali sintetizzati nel precetto costituzionale che intesta allo Stato la potestà concorrente in materia, lo scrutinio di legittimità delle stesse può avvenire là dove si evidenzino un contrasto indiretto, cioè con norme interposte, individuate dal ricorrente, le quali siano idonee a specificare, nel caso concreto, l'operatività di detti principi fondamentali.

In sostanza, l'individuazione delle disposizioni normative integranti il parametro di costituzionalità invocato costituisce la preconditione necessaria per instaurare, in via di azione, il giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale che si assume essere in contrasto con detto parametro.

3. – Alla luce delle premesse argomentazioni, le questioni sollevate nei confronti degli artt. 2, 9 e dell'allegato "E" della legge reg. Molise n. 23 del 2012 sono inammissibili.

3.1. – Per quel che concerne l'art. 2, fermo restando che non può essere presa in considerazione – come richiamo a norma specificativa del principio costituzionale – l'invocazione dell'art. 55 dello statuto regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri individua quali norme di riferimento l'art. 3, comma 8, della legge n. 203 del 2008, in tema di strumenti derivati, e l'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000, in materia di termini di approvazione del rendiconto, senza tuttavia svolgere alcun percorso argomentativo in grado di collegare dette disposizioni alle censure, formulate, peraltro, in modo assolutamente generico.

3.2. – Per quel che riguarda l'art. 9, non viene richiamata alcuna norma interposta, non potendosi considerare tale la menzione degli artt. 20 e 21 della legge regionale di contabilità, peraltro non conferenti in relazione alle doglianze espresse.

3.3. – Infine, con riferimento all'allegato "E", le cui censure sono erroneamente formulate all'interno delle argomentazioni afferenti all'art. 2 della legge regionale impugnata, manca qualsiasi deduzione in grado di collegare, sotto il profilo causale, la pretesa carenza informativa delle garanzie fideiussorie all'ipotizzata lesione di un principio fondamentale riconducibile al coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

4. – La questione formulata nei confronti dell'art. 7 della legge regionale n. 23 del 2012 è fondata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la contabilizzazione nel bilancio consuntivo di una rilevante massa di residui attivi senza il previo accertamento degli stessi, previsto, tra l'altro, dall'art. 21 della legge quadro in materia di finanza regionale n. 76 del 2000.

Il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Alla luce di tale principio, la definizione dei residui attivi – contenuta nell'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 – come «somme accertate e non riscosse» ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte. La disposizione così interpretata assume pertanto, sicuramente, il ruolo di norma interposta rispetto al «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il rendiconto finanziario della Regione Molise non fornisce alcuna giustificazione in ordine alla permanenza in bilancio ed alla relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi, pari ad euro 1.286.613.416,17, di cui molti di antica genesi, come si evince dal confronto con le risultanze dell'esercizio precedente (artt. 7 e 9 della legge reg. Molise n. 1 del 2012). La

determinazione di questa somma è avvenuta in assenza dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza (sulla indefettibilità dell'accertamento contabile delle risorse provenienti da esercizi precedenti, sentenze n. 309, n. 192 e n. 70 del 2012). In tal modo vengono assunte quali attività del bilancio consuntivo una serie di valori non dimostrati, espressi attraverso un'aggregazione apodittica e sintetica, suscettibile di alterare le risultanze finali del conto, che a sua volta deve essere consolidato con quello delle altre pubbliche amministrazioni per le richiamate finalità di coordinamento della finanza pubblica.

È opportuno sottolineare come la prevenzione di pratiche contabili – ancorché formalizzate in atti di natura legislativa – suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico finanziari degli enti territoriali sia un obiettivo prioritario al centro dell'evoluzione legislativa determinatasi in materia. A far data dall'esercizio 2014 – ai sensi del combinato disposto degli artt. 36 e 38, comma 1, 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) – l'accertamento delle partite attive provenienti da esercizi precedenti dovrà essere ancora più limitato e rigoroso di quanto previsto dall'art. 21 della legge quadro sulla finanza regionale n. 76 del 2000, per effetto dell'obbligatoria istituzione di una posta correttiva in diminuzione, cosiddetto “fondo svalutazione crediti”, proporzionale «alla dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti, [...] [a]lla loro natura e [a]ll'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)» (art. 7, comma 1, allegato 2, punto 3.3). In sostanza la parte attiva del bilancio, inerente ai residui attivi, già soggetta ad accertamento secondo quanto in precedenza specificato, dovrebbe essere compensata da una ulteriore decurtazione, secondo un coefficiente proporzionale alla capacità media di realizzazione dei crediti del quinquennio precedente.

Dunque, l'art. 7 della legge reg. Molise n. 23 del 2012 contrasta, sotto il richiamato profilo dell'accertamento dei residui attivi, con l'art. 117, terzo comma, Cost. e ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011);
- 2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 9 e dell'allegato “E” della legge della Regione Molise n. 23 del 2012, sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2013.

Sentenza del 13 giugno 2013, n. 139

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Veneto	
Materie	Caccia Governo del territorio Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, comma 3, legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio").	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
art. 2, comma 1, l.r. Veneto 25/2012	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. art. 117, terzo comma, Cost.

Sintesi

La Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità di due norme della Regione Veneto che stabiliscono deroghe al regime dell'autorizzazione paesaggistica e del titolo abilitativo edilizio, in caso di manufatti realizzati ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria .

In particolare, la Regione ritiene «gli appostamenti per la caccia al colombaccio» e «tutte le tipologie di appostamento», previste dalla normativa regionale (art. 20 l.r. 50/1993) e statale (art. 12, comma 5, l 157/1992), «interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica», in contrasto con quanto prescritto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ledendo in tal modo la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.). La Corte ha costantemente ripetuto al riguardo (sentenze n. 66 del 2012; n. 235 del 2011; n. 232 del 2008) che non spetta alle regioni disciplinare possibili deroghe al regime autorizzatorio nei confronti di interventi per i quali il regime stesso è imposto dal legislatore statale; tale regime *“persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e del paesaggio, rispetto alle quali la legge regionale, nelle materie di propria competenza, può semmai ampliare, ma non ridurre, lo standard di protezione assicurato dalla normativa dello Stato”* (ex plurimis, sentenze n. 58 del 2013; n. 66 del 2012; n. 225 del 2009; n. 398 del 2006; n. 407 del 2002). Quanto all'eccezione, avanzata preliminarmente dalla difesa regionale, in merito alla mancata impugnazione da parte del Presidente del Consiglio, di precedenti norme di analogo contenuto, che avrebbe indotto la Regione a considerare legittimi gli interventi oggetti del presente ricorso, viene risolta dal Giudice nel senso di considerare l'eccezione medesima non rilevante *“dato che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale”*.

In riferimento a tutte le altre tipologie di appostamento, il legislatore regionale non richiede nemmeno il titolo abilitativo edilizio, sul presupposto del carattere precario delle relative strutture alle quali sarebbe applicabile l'apposito regime dell'attività edilizia libera che esenta dall'obbligo del permesso di costruire (art. 6, comma 6, lettera a) d.P.R. n. 380/2001), obbligo, al contrario, ritenuto necessario dal ricorrente, il quale impugna la disposizione per violazione del principio fondamentale espresso dall'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001 in materia di governo del territorio, sanzionato dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Le argomentazioni del Governo, anche in tal caso, trovano accoglimento nel giudizio della Corte che conferma quanto già sostenuto in precedenti pronunce (sentenze n. 171 del 2012; 309 del 2011; n. 303 del 2003), ossia che *“la disciplina dei titoli richiesti per eseguire un intervento edilizio, e l'indicazione dei casi in cui essi sono necessari, costituisce un principio fondamentale del governo*

del territorio, che vincola la legislazione regionale nel dettaglio”; peraltro, la stessa chiarisce, al riguardo, che gli appostamenti in parola, lungi dall’aver il carattere precario attribuito dalla difesa regionale, sono strutture “fisse” che “comportano una significativa e permanente trasformazione del territorio”, il cui uso stagionale “non implica precarietà del manufatto, quando esso sia volto a garantire bisogni destinati a reiterarsi nel tempo, sia pure non continuativamente”.

SENTENZA N. 139
ANNO 2013

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

ha pronunciato la seguente
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-13 settembre 2012, depositato in cancelleria il 17 settembre 2012 ed iscritto al n. 122 del registro ricorsi 2012.

Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell’udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l’avvocato dello Stato Cristina Gerardis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”), in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

Le disposizioni impugnate apportano modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

In particolare, l'art. 1, comma 3, della legge oggetto di ricorso aggiunge un comma 3-*bis* all'art. 20 della legge regionale n. 50 del 1993, il quale, per quanto qui interessa, sottrae al regime dell'autorizzazione paesaggistica gli appostamenti per la caccia al colombaccio, realizzati con particolari accorgimenti secondo gli usi e le consuetudini locali.

L'art. 2, comma 1, impugnato modifica, invece, l'art. 9, comma 2, lettera *h*), della legge regionale n. 50 del 1993 ed esclude la necessità di richiedere sia l'autorizzazione paesaggistica, sia il titolo abilitativo edilizio per gli appostamenti fissi per la caccia, che sono definiti come attività edilizia libera, ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia – Testo A).

Il ricorrente impugna entrambe le disposizioni, con riferimento alla deroga introdotta all'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica, perché violerebbero la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).

Il solo art. 2, comma 1, viene censurato anche nella parte in cui esenta gli appostamenti fissi per la caccia dal titolo abilitativo edilizio, perché violerebbe il principio fondamentale espresso, nella materia concorrente del governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.), dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo il quale tali manufatti sarebbero soggetti a permesso di costruire.

2.– In via preliminare, la Corte rileva che l'omessa impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di precedenti norme del legislatore veneto, analoghe alle disposizioni oggetto di ricorso, non ha alcun rilievo, dato che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (*ex plurimis*, sentenze n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011).

Ai fini della risoluzione delle odierne questioni, non è dunque pertinente l'osservazione della difesa regionale, secondo cui l'art. 1, comma 3, impugnato estende agli appostamenti per la caccia ai colombacci quanto era già stato stabilito per gli ungulati dall'art. 1 della legge regionale 24 febbraio 2012, n. 12 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”). Ugualmente privo di pertinenza è il riferimento all'art. 3 della medesima legge regionale, che ha sottratto gli appostamenti per la caccia in territorio lagunare e vallivo, sia al titolo edilizio, sia all'autorizzazione paesaggistica.

3.– Le questioni di legittimità costituzionale di entrambe le disposizioni impugnate, nella parte in cui esse derogano all'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica, sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che non compete al legislatore regionale disciplinare ipotesi di esenzione, rispetto ai casi per i quali la normativa dello Stato subordina l'esecuzione di un intervento al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (sentenze n. 66 del 2012; n. 235 del 2011; n. 232 del 2008). Questo istituto persegue, infatti, finalità di tutela dell'ambiente e del paesaggio, rispetto alle quali la legge regionale, nelle materie di propria competenza, può semmai ampliare, ma non ridurre, lo standard di protezione assicurato dalla normativa dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 58 del 2013; n. 66 del 2012; n. 225 del 2009; n. 398 del 2006; n. 407 del 2002).

Ciò posto, deve ritenersi che l'impatto prodotto nelle aree tutelate dagli appostamenti venatori, siano essi fissi, ovvero destinati a cacciare i colombacci, comporti la necessità di una preventiva valutazione di compatibilità, mediante il ricorso all'autorizzazione paesaggistica.

È da aggiungere che la Regione non sarebbe competente, in una materia di esclusiva spettanza dello Stato, ad irrigidire nelle forme della legge casi di deroga al regime autorizzatorio, neppure quando essi fossero già desumibili dall'applicazione in concreto della disciplina statale. In ogni caso per gli appostamenti in questione è da escludere che, come invece pretenderebbe la difesa regionale, una simile deroga possa venire tratta dall'art. 149, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), posto che tale disposizione esenta dall'autorizzazione taluni interventi attinenti all'attività agro-silvo-pastorale, e non dunque a quella venatoria.

Va da sé, poi, che le finalità sottese al regime autorizzatorio debbono venire assolte mediante lo strumento tipico previsto dalla legge statale, senza che la Regione possa addurre, in via surrogatoria, modalità procedurali comunque diverse dall'autorizzazione. Perciò è irrilevante sia che la delibera della Giunta regionale n. 2005 del 2012 abbia approvato criteri di sicurezza e di uso del territorio ai fini della realizzazione degli appostamenti per ungulati e colombacci; sia che tale atto sia stato adottato su parere favorevole della competente amministrazione dello Stato; sia che usi e consuetudini locali permettano, come prospetta la difesa regionale, una favorevole integrazione degli appostamenti fissi nel territorio.

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2012, anche nella parte in cui esenta dal titolo abilitativo edilizio gli appostamenti fissi per la caccia, realizzati secondo usi e consuetudini locali, è fondata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha già affermato che la disciplina dei titoli richiesti per eseguire un intervento edilizio, e l'indicazione dei casi in cui essi sono necessari, costituisce un principio fondamentale del governo del territorio, che vincola la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 171 del 2012; n. 309 del 2011).

Gli appostamenti regolati dalla norma impugnata, attraverso il rinvio all'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e all'art. 20 della legge regionale n. 50 del 1993, sono "fissi"; essi, in altri termini, comportano una significativa e permanente trasformazione del territorio, che la stessa realizzazione secondo usi e consuetudini non è in grado di sminuire: basti pensare che dall'art. 1, comma 3, impugnato si deduce la compatibilità con gli usi di strutture in legno o metallo, di un'altezza che può raggiungere «il limite frondoso degli alberi».

È da aggiungere che il carattere stagionale dell'attività venatoria e, conseguentemente, dell'impiego dell'appostamento non vale ad escludere, sulla base della legislazione vigente, il rilievo che quest'ultimo assume sul piano edilizio. L'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380 del 2001, dedotto quale norma interposta dal ricorrente, qualifica come nuova costruzione, soggetta a permesso di costruire in forza dell'art. 10, comma 1, lettera a), del medesimo testo normativo, l'installazione di manufatti leggeri che non siano destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee. Da tale disposizione si è tratto il più generale principio che la natura stagionale dell'uso non implica precarietà del manufatto, quando esso sia volto a garantire bisogni destinati a reiterarsi nel tempo, sia pure non continuativamente.

Ne consegue che l'appostamento fisso per la caccia, che la stessa difesa regionale distingue «da quelli suscettibili di rimozione al termine» della stagione venatoria, è soggetto a permesso di costruire, in base agli artt. 3 e 10 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Ciò premesso, si tratta di decidere se possa trovare applicazione l'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, che indica casi di attività edilizia libera e prevede, con il comma 6, lettera a), che le Regioni a statuto ordinario possono estendere tale disciplina a «interventi edilizi ulteriori».

Questa Corte ha già escluso che la disposizione appena citata permetta al legislatore regionale di sovvertire le "definizioni" di "nuova costruzione" recate dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 (sentenza n. 171 del 2012).

L'attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire.

Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo.

Gli appostamenti fissi per la caccia, sotto questo profilo, non sono assimilabili, come sostiene la difesa regionale, alle serre mobili stagionali, sprovviste di struttura in muratura e funzionali allo svolgimento dell'attività agricola, che costituiscono attività edilizia libera ai sensi dell'art. 6, comma 1, lettera e), del d.P.R. n. 380 del 2001.

Il perno del regime derogatorio, infatti, è costituito dalla mobilità delle serre, requisito di cui l'appostamento "fisso" di per sé non gode.

Il legislatore regionale ha perciò valicato il limite determinato dall'art. 6, comma 6, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001, relativo alla estensione dei casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma "ulteriori", ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6.

Ne consegue che la norma impugnata, avendo ad oggetto manufatti per i quali la normativa dello Stato esige il permesso di costruire, ha ecceduto dalla sfera di competenza concorrente assegnata dall'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Veneto 6 luglio 2012, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio"), nella parte in cui esenta dall'assoggettamento al regime dell'autorizzazione paesaggistica gli appostamenti per la caccia al colombaccio;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 25 del 2012, nella parte in cui esenta dall'assoggettamento al regime del titolo abilitativo edilizio e dell'autorizzazione paesaggistica gli appostamenti fissi per la caccia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2013.

Sentenza del 20 giugno 2013, n. 141

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Abruzzo	
Materie	Tutela della salute Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 2, commi 1 e 2, e 8 della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche).	illegittimità costituzionale	art. 117, terzo comma, Cost.
artt. 2, comma 3, e 3, comma 1, lettera b), secondo periodo, della l.r. 26/2012	illegittimità costituzionale in via consequenziale, limitatamente alle parole «su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all'articolo 2»,	art. 117, terzo comma, Cost.
art. 3, comma 1, lettera a), l.r. 26/2012).	inammissibilità della questione	art. 117, terzo comma, Cost..
art. 3, comma 1, lettera b), e del titolo della l.r. 26/2012.	non fondatezza della questione	all'art. 117, terzo comma, Cost.
art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche).	non fondatezza della questione	all'art. 117, terzo comma, Cost.

Sintesi

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, con due ricorsi, questioni di legittimità costituzionale su alcuni articoli di due leggi della Regione Liguria concernenti modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche, i cui giudizi sono stati riuniti per omogeneità della materia trattata.

La Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile, per genericità delle doglianze e mancata individuazione dei parametri di costituzionalità interposti, l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 3, comma 1, lett. a), della legge n. 26 del 2012.

Ha dichiarato fondata, invece, la questione relativa all'art. 2, commi 1 e 2, della stessa legge ligure n. 26 del 2012 che, nel regolamentare il regime di dispensabilità e nell'individuare gli specialisti abilitati alla prescrizione, si pone in violazione della competenza statale in materia di qualificazione e classificazione dei farmaci. Ha chiarito in proposito che, a garanzia dell'uniformità sul territorio nazionale, spetta allo Stato stabilire la classificazione dei farmaci e regolamentare il regime di dispensazione. Quest'ultimo, peraltro, viene rinviato a provvedimenti della Agenzia italiana del farmaco (AIFA) che, nella determinazione n. 387 del 9 aprile 2013, emanata successivamente alla proposizione del presente ricorso, ha autorizzato un unico medicinale cannabinoide presente nel mercato italiano.

La Corte ha individuato, altresì, altre norme da dichiarare incostituzionali in via consequenziale e cioè l'art. 2, comma 3, e l'art. 3, comma 1, lett. b), secondo periodo, limitatamente alle parole "su

presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all'art. 2" della legge Liguria n. 26 del 2012.

Ha dichiarato non fondata, invece, la q.l.c. dell'art. 3, comma 1, lett. b) della l.r. Liguria n. 26 del 2012 per presunto contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi di tutela della salute desumibili dall'art. 89 del d.lgs. 219 del 2006, secondo cui la prescrizione medica deve essere effettuata con ricetta. La norma, infatti, prevede che il costo per le preparazioni galeniche magistrali per l'utilizzo extra-ospedaliero resta a carico del paziente quando è prescritta su ricettario bianco mentre la spesa è a carico del Servizio sanitario regionale se la prescrizione è stata disposta da un medico posto alle dipendenze pubbliche e la prescrizione è avvenuta utilizzando l'apposito ricettario del SSR. Tale disposizione, infatti, incide solo sull'addebito del costo della preparazione galenica e nulla dice in merito alla ripetibilità della ricetta. Non vi è contrasto neppure con i principi desumibili dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 maggio 2008 sulla tessera sanitaria in quanto le predette disposizioni riguardano solo le modalità di prescrizione dei medicinali e non si rinvencono norme di principio di cui all'art. 117, terzo comma, Cost..

Ha dichiarato altresì non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge Regione Veneto n. 38 del 2012 per la presunta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.. La norma regionale impugnata, infatti, impone alla Giunta regionale di stipulare convenzioni con taluni soggetti – come il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo e lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze – al momento privi delle autorizzazioni previste dalla legge statale e, quindi, surrettiziamente si introdurrebbe, ad avviso della parte ricorrente, un'autorizzazione "ex lege" eccedendo, in pratica, dalle competenze regionali per contrasto con le norme di principio in materia di regime autorizzativo per la produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici (artt. 50 e 54, comma 2, del d.lgs. 219 del 2006 art. 17 del d.p.r. 309 del 1990). La Corte, nel dichiarare non fondata l'eccezione di incostituzionalità, ha precisato che in capo alla Giunta veneta vi è solo la facoltà di avviare azioni sperimentali e non obblighi e, quindi, non vi è alcuna autorizzazione "ex lege", stante anche la circostanza che la stessa legge impugnata prevede il rispetto del regime autorizzativo statale.

La stessa censura è stata sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione all'art. 8 della l.r. Liguria n. 26 del 2012. A differenza del Veneto, la legge regionale ligure non subordina la stipula della convenzione all'acquisizione delle necessarie autorizzazioni prescritte dalla legislazione statale e si pone pertanto in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di autorizzazione alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici.

Inoltre, poiché lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze, con il quale è prevista la stipula della convenzione, è privo delle autorizzazioni statali necessarie per la produzione di principi stupefacenti a fini medici, essendo – invece – autorizzato solo alla produzione di alcune forme farmaceutiche, la normativa regionale ligure si pone in contrasto con la disciplina statale in materia di autorizzazioni, rientrando la stessa tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute.

SENTENZA N. 141

ANNO 2013

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, 3 e 8, nonché del titolo della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), e dell’art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 5 ottobre e il 4 dicembre 2012, depositati in cancelleria il 10 ottobre e il 14 dicembre 2012 ed iscritti ai nn. 139 e 189 del registro ricorsi 2012.

Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell’udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati dello Stato Marina Russo e Gesualdo d’Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con due ricorsi, notificati il 5 ottobre e il 4 dicembre 2012, depositati in cancelleria il 10 ottobre e il 14 dicembre 2012 ed iscritti ai nn. 139 e 189 del registro ricorsi 2012, ha proposto questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, degli artt. 2, commi 1 e 2, 3 e 8, nonché del titolo della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), e dell’art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche). Tali disposizioni, riguardanti la disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche, sono tutte censurate per violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto ritenute in contrasto con principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute.

2. – Le questioni proposte sono riferite a leggi regionali riguardanti lo stesso oggetto e parzialmente coincidenti nel contenuto. Quindi, «in ragione dell’omogeneità della materia, i ricorsi devono essere riuniti per essere decisi con un’unica sentenza» (sentenza n. 213 del 2011).

3. – In via preliminare, va dichiarata la manifesta inammissibilità della censura con la quale la difesa dello Stato impugna l’art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012. Tale disposizione, nello stabilire che «le strutture di ricovero ospedaliero accreditato debbano intrattenere rapporti di convenzione con le farmacie ospedaliere o territoriali o fornite di laboratorio per preparazioni magistrali», violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto «con le “Norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia”, di cui alla Farmacopea Ufficiale XII»,

adottata con decreto del Ministro della salute del 3 dicembre 2008, che «non prevede tali tipi di convenzioni».

La censura è manifestamente inammissibile per la genericità delle doglianze e la carente individuazione del parametro interposto. A prescindere dalla natura giuridica della Farmacopea, il ricorrente non indica quale principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute sarebbe leso dalla previsione di convenzioni tra le strutture di ricovero ospedaliero accreditato e le farmacie, contenuta nella norma regionale censurata. Né, dato il tenore complessivo della censura, è possibile ovviare a tale carenza in via interpretativa, non essendo agevole individuare un principio della legislazione statale che esplicitamente precluda alle predette strutture l'esercizio della facoltà prevista dalla disposizione impugnata (*ex plurimis*, sentenze n. 46, n. 26 e n. 8 del 2013).

4. – Nel merito delle altre censure, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, in primo luogo, che il titolo della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, nonché gli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, lettera b), violino l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto farebbero «generico riferimento alle “preparazioni galeniche”» e ometterebbero «di chiarire se, con tali parole, si intenda riferirsi alle “formule magistrali”». Ne deriverebbe la lesione del principio desumibile dall'art. 3, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE», che distingue tra «formule magistrali» e «formule officinali» e prevede, per queste due tipologie di formule galeniche, un regime differenziato, con conseguente «rischio che determinate sostanze (quali i derivati della cannabis), per le quali il legislatore ha previsto l'applicazione di uno specifico regime (quello, appunto, delle «formule magistrali») si sottraggano allo stesso».

La censura non è fondata.

È vero che il titolo della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 fa generico riferimento a «preparazioni galeniche» a base di cannabinoidi. Tuttavia, la disciplina complessiva contenuta in tale legge, per la parte riguardante le formule galeniche (e, in particolare, le modalità di prescrizione, somministrazione e acquisto, previste dagli artt. 2 e 3), è inequivocabilmente riferita alle «formule magistrali» di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 219 del 2006. Le disposizioni impugnate fanno esplicito riferimento, rispettivamente, ai «preparati galenici magistrali» (art. 2, comma 1) e alle «preparazioni galeniche magistrali» (art. 3, comma 1, lettera b), mentre mancano nella legge richiami alle preparazioni «officinali». Sia l'interpretazione sistematica, sia quella letterale conducono, dunque, a ritenere insussistente, sotto il profilo indicato, la dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5. – Secondo la difesa dello Stato, l'art. 2, commi 1 e 2, della medesima legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 – nello stabilire che «i derivati della cannabis, sotto forma di specialità medicinali o di preparati galenici magistrali, possono essere prescritti dal medico specialista delle seguenti discipline: anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia» (comma 1) e che «i farmaci cannabinoidi sono a carico del Servizio Sanitario Regionale e sono prescritti dai medici di medicina generale, previa indicazione terapeutica formulata dai medici specialisti di cui al comma 1. In tale indicazione lo specialista stabilisce la durata del piano terapeutico e la sua ripetibilità» (comma 2) – violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. Tali previsioni invaderebbero la competenza statale in materia di «qualificazione e [...] classificazione dei farmaci», nonché di «regolamentazione del relativo regime di dispensazione – compres[i] l'individuazione degli specialisti abilitati a prescriberli [e] i relativi impieghi terapeutici», così ponendosi in contrasto «con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute disposti, in particolare, dalle norme di cui ai titoli III, IV e VI del d.lg. n. 219 del 2006».

5.1. – La censura è fondata.

5.1.1. – Il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di tutela della salute, è più volte intervenuto per individuare i principi fondamentali volti a regolare le modalità di immissione in commercio e di somministrazione dei farmaci.

L'art. 3, comma 1, del decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 1998, n. 94, stabilisce che «il medico, nel prescrivere una specialità medicinale o altro medicinale prodotto industrialmente, si attiene alle indicazioni terapeutiche, alle vie e alle modalità di somministrazione previste dall'autorizzazione all'immissione in commercio», ora rilasciata dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA).

Inoltre, l'art. 6 del decreto legislativo n. 219 del 2006, prevede, al comma 1, che nessun medicinale può essere immesso in commercio sul territorio nazionale senza aver ottenuto la prescritta autorizzazione comunitaria o dell'Agenzia italiana del farmaco, e specifica, al comma 2, che, quando per un medicinale è stata rilasciata la suddetta autorizzazione, «ogni ulteriore dosaggio, forma farmaceutica, via di somministrazione e presentazione, nonché le variazioni ed estensioni sono ugualmente soggetti ad autorizzazione ai sensi dello stesso comma 1».

L'art. 87 del decreto legislativo n. 219 del 2006, poi, precisa che la classificazione del medicinale in una specifica categoria avviene «[a]ll'atto del rilascio» dell'autorizzazione «o successivamente, previa nuova valutazione dell'AIFA». Per quanto riguarda, in particolare, i medicinali vendibili al pubblico su prescrizione di specialisti o di centri ospedalieri, l'art. 93 chiarisce che rientrano in tale categoria «i medicinali che, sebbene utilizzabili anche in trattamenti domiciliari, richiedono che la diagnosi sia effettuata in ambienti ospedalieri o in centri che dispongono di mezzi di diagnosi adeguati, o che la diagnosi stessa e, eventualmente, il controllo in corso di trattamento sono riservati allo specialista» (comma 1) e precisa che «i medicinali di cui al comma 1 devono recare sull'imballaggio esterno o, in mancanza di questo, sul confezionamento primario, dopo le frasi: “da vendersi dietro presentazione di ricetta medica”, o “da vendersi dietro presentazione di ricetta medica utilizzabile una sola volta”, la specificazione del tipo di struttura o di specialista autorizzato alla prescrizione» (comma 2).

5.1.2. – Dalle disposizioni richiamate si ricava il principio secondo cui la classificazione dei farmaci e la regolamentazione del relativo regime di dispensazione sono definite dalle leggi statali per garantire l'uniformità sul territorio nazionale delle modalità di prescrizione e impiego dei farmaci medesimi (sentenza n. 8 del 2011). Le disposizioni statali, a loro volta, rinviano, per l'applicazione del principio, alle indicazioni di dettaglio contenute nell'atto con il quale l'AIFA autorizza l'immissione in commercio del farmaco o principio attivo.

Ne consegue che l'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, indicando i medici specialisti abilitati a prescrivere i farmaci cannabinoidi e definendo le relative indicazioni terapeutiche, interferisce con la competenza dello Stato a individuare, con norme di principio tese a garantire l'uniformità delle modalità di prescrizione dei medicinali nel territorio nazionale, gli specialisti abilitati alla prescrizione del farmaco o principio attivo, nonché i relativi impieghi terapeutici. L'interferenza determina, in concreto, un contrasto tra l'impugnato art. 2, commi 1 e 2, e le indicazioni contenute nell'atto – la determinazione n. 387 del 9 aprile 2013, successiva alla proposizione del ricorso – con il quale l'AIFA ha autorizzato l'immissione in commercio dell'unico medicinale cannabinoide presente nel mercato italiano.

Mentre, infatti, in base all'art. 2 della legge regionale, i sanitari abilitati alla prescrizione sono i medici specialisti delle discipline «anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia» e gli stessi medici sono abilitati a stabilire «la durata del piano terapeutico e la sua ripetibilità», la richiamata determinazione dell'AIFA, invece, classifica il medicinale, ai fini della fornitura, come «medicinale soggetto a prescrizione medica limitativa, da rinnovare volta per volta, vendibile al pubblico su prescrizione di centri ospedalieri o di specialisti - neurologo», e ne definisce le indicazioni terapeutiche, stabilendo che il medicinale medesimo «è indicato come trattamento per alleviare i sintomi in pazienti adulti affetti da spasticità da moderata a grave dovuta alla sclerosi multipla (SM) che non hanno manifestato una risposta adeguata ad altri medicinali antispastici e che hanno mostrato un miglioramento clinicamente significativo dei sintomi associati alla spasticità nel corso di un periodo di prova iniziale della terapia».

5.2. – In considerazione della inscindibile connessione con le disposizioni contenute nell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, va dichiarata, altresì, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità in via consequenziale di due disposizioni della medesima legge regionale: l'art. 2, comma 3, secondo cui «hanno possibilità di prescrizione anche i medici specialisti operanti nei Centri di cure palliative pubblici e convenzionati», e l'art. 3, comma 1, lettera b), secondo periodo, limitatamente alle parole «su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all'articolo 2».

6. – Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute desumibili dall'art. 89 del decreto legislativo n. 219 del 2006, «secondo cui la prescrizione medica deve essere effettuata con ricetta da rinnovare volta per volta», nonché dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 maggio 2008, che, «nel disciplinare il modello di ricettario a carico del sistema sanitario nazionale, non contempla il rimborso delle preparazioni magistrali estemporanee a livello nazionale, ma – eventualmente – solo il rimborso di prodotti galenici o integrativi inclusi nel Prontuario regionale [...], previsione non applicabile alla fattispecie in esame, che [...] concerne le formule magistrali».

La censura non è fondata.

Innanzitutto, la disposizione regionale impugnata non lede il principio, ricavabile dall'art. 89 del decreto legislativo n. 219 del 2006, secondo cui «la prescrizione medica deve essere effettuata con ricetta da rinnovare volta per volta». L'art. 3, comma 1, lettera b), della legge regionale – stabilendo che «nel caso di preparazioni galeniche magistrali per utilizzo extra-ospedaliero [...], la spesa per la terapia è a carico del paziente quando è prescritta su ricettario bianco», mentre «la spesa resta a carico del Servizio Sanitario Regionale solo qualora il medico che fa la prescrizione sia alle dipendenze del servizio pubblico e utilizzi il ricettario del Servizio Sanitario Regionale per la prescrizione magistrale» – si limita a prospettare l'alternativa tra prescrizione mediante ricettario del Servizio Sanitario Regionale e prescrizione mediante ricettario bianco al solo fine dell'attribuzione dell'onere per la prestazione sanitaria. La disposizione, dunque, non riguarda la ripetibilità della prescrizione medica. Resta fermo, infatti, quanto stabilito dall'art. 89 del decreto legislativo n. 219 del 2006, relativo a «medicinali soggetti a prescrizione da rinnovare volta per volta»: in base al comma 5 di tale disposizione, affinché la prescrizione sia non ripetibile, è sufficiente che dalla ricetta risulti, «stampata o apposta con timbro, la chiara indicazione del medico prescrivente e della struttura da cui lo stesso dipende» e che la ricetta stessa non sia priva «della data, della firma del medico e dei dati relativi alla esenzione» (art. 89, comma 5).

Neppure sussiste l'asserito contrasto con i principi desumibili dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 maggio 2008 (Revisione del decreto ministeriale 18 maggio 2004, attuativo del comma 2 dell'articolo 50 della legge n. 326 del 2003 – Progetto tessera sanitaria, concernente il modello di ricettario medico a carico del Servizio sanitario nazionale). Le previsioni ivi contenute non riguardano le modalità di prescrizione dei medicinali, bensì le caratteristiche del «modello di ricettario medico a carico del Servizio sanitario nazionale» (come chiarisce il titolo del provvedimento) e le modalità di compilazione dello stesso. In ragione del diverso oggetto, da tale disciplina non si ricava alcun motivo di contrasto con la norma impugnata, anche perché si tratta di disposizioni di dettaglio non qualificabili come norme di principio nel senso di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

7. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 38 del 2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto imporrebbe alla Giunta regionale di stipulare convenzioni con soggetti – il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo e lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze – attualmente privi delle autorizzazioni prescritte dalla normativa statale e, in tal modo, attuerebbe «una sostanziale autorizzazione ex lege, che eccede dalle competenze regionali in materia», così

ponendosi in contrasto con i principi fondamentali desumibili dalle norme statali che disciplinano il regime autorizzatorio per la produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici (artt. 50 e 54, comma 2, del decreto legislativo n. 219 del 2006 e art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»).

La censura non è fondata.

Nel disporre che la Giunta regionale «è autorizzata ad avviare azioni sperimentali o specifici progetti pilota con il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo, con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altri soggetti autorizzati, secondo la normativa vigente, a produrre medicinali cannabinoidi», l'impugnato art. 5, comma 2, non obbliga la Giunta regionale ad avviare azioni sperimentali o specifici progetti pilota per la produzione di medicinali cannabinoidi, ma riconosce in capo alla stessa una mera facoltà. Tali azioni e progetti, inoltre, non si fondano su una autorizzazione ex lege, poiché è la stessa disposizione a stabilire che la Regione possa realizzarli con i predetti istituti di Rovigo e Firenze o con altri comunque autorizzati «secondo la normativa vigente», lasciando, così, impregiudicata, perché estranea alla competenza regionale, la questione relativa al procedimento di autorizzazione alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici.

La non lesività della normativa regionale censurata è confermata dal comma 1 dello stesso art. 5, che, per un verso, stabilisce in termini generali che la stipulazione di convenzioni per la produzione o preparazione dei medicinali cannabinoidi è una mera facoltà («la Giunta regionale può stipulare convenzioni») e, per l'altro, precisa che tale facoltà va esercitata nel rispetto del regime autorizzatorio statale, ossia stipulando convenzioni con centri e istituti «autorizzati ai sensi della normativa statale alla produzione o alla preparazione dei medicinali cannabinoidi».

8. – Analoga censura è stata sollevata dalla difesa dello Stato nei confronti dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012. Tale disposizione, prevedendo l'attivazione di una convenzione della Giunta regionale con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o «con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici» per la produzione e lavorazione di Cannabis medicinale coltivata in Italia, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. Ne deriverebbe il contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale che disciplinano il procedimento di autorizzazione alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici, in quanto la norma impugnata sembrerebbe surrettiziamente introdurre una autorizzazione ex lege.

La censura è fondata.

In primo luogo, la previsione secondo cui «la Giunta regionale attiva una convenzione» non subordina la stipula della convenzione all'acquisizione delle necessarie autorizzazioni prescritte dalla legislazione statale.

In secondo luogo, l'art. 8 impugnato consente l'attivazione di una convenzione con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o «con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici». Poiché il predetto istituto di Firenze non risulta avere acquisito le autorizzazioni che, in base alla legislazione statale, sono necessarie alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici – essendo l'istituto attualmente autorizzato, come rileva la difesa dello Stato, soltanto alla «produzione di alcune forme farmaceutiche e non di principi attivi» – il riferimento alle «medesime» autorizzazioni, letteralmente inteso, induce ad ammettere che la Regione possa stipulare convenzioni per la produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici con istituti sprovvisti della specifica autorizzazione dell'Agenzia italiana del farmaco, prevista dal combinato disposto degli artt. 50 e 54, comma 2, del decreto legislativo n. 219 del 2006.

La disposizione regionale si pone, così, in contrasto con la disciplina autorizzatoria statale, che rientra tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute, essendo posta a garanzia di un diritto fondamentale della persona (sentenza n. 253 del 2009). Va, conseguentemente, dichiarata la

illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 8 della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche);

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 degli artt. 2, comma 3, e 3, comma 1, lettera b), secondo periodo, limitatamente alle parole «su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all'articolo 2», della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012;

3) *dichiara* la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 139 del 2012, indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), e del titolo della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 139 del 2012, indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 189 del 2012, indicato in epigrafe.

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

Sentenza del 20 giugno 2013, n. 142		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	TAR Abruzzo	
Parti costituite	Regione Abruzzo	
Materie	Caccia Tutela dell'ambiente	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 43, commi 6, 6-bis e 6-ter, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente)	illegittimità costituzionale	art. 117, comma, secondo, lettera s), Cost.
Sintesi		
<p>Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, in via incidentale ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della l.r. Abruzzo n. 10 del 2004, che prevedono, limitatamente all'esercizio dell'attività venatoria da appostamento alla fauna selvatica migratoria, a costituire un unico ambito territoriale di caccia, (ATC) di dimensioni regionali, denominato "comparto unico regionale per l'esercizio della caccia". Nel comparto unico "la Giunta regionale, può consentire, nel periodo 1° ottobre - 30 novembre, la fruizione fino a cinque giornate di caccia settimanali, fermo restando il silenzio venatorio nelle giornate di martedì e venerdì". La Corte ricorda che nel disegno del legislatore statale in materia vi era quello di realizzare uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio nel quale esso è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria. Di qui, la configurazione in via legislativa di ripartizioni territoriali quanto più vicine possibile agli interessati, in ragione, per l'appunto, della prevista dimensione sub-provinciale degli ambiti di caccia, valorizzando, al tempo stesso, il ruolo della comunità che, in quel territorio, è insediata. (<i>sentenza n. 4 del 2000</i>). Dunque, secondo la Corte, il legislatore statale non solo ha voluto, attraverso la più ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio, ma ha inteso, altresì, attraverso il richiamo ai confini naturali, conferire specifico rilievo anche alla dimensione propria della comunità locale, in chiave di gestione, responsabilità e controllo del corretto svolgimento dell'attività venatoria. In definitiva, la previsione di un unico comparto regionale pone in essere una deroga non consentita alla regolamentazione della caccia alle specie migratorie contenuta nell'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992. Pertanto, essendo in contrasto con la salvaguardia del nucleo minimo di tutela della fauna selvatica vincolante per le Regioni, previsto dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, la Corte dichiara l'illegittimità delle norme regionali impugnate per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. L'illegittimità costituzionale delle prescrizioni inerenti all'istituzione del comparto unico si riverbera anche sui requisiti soggettivi e sulle modalità temporali di svolgimento della caccia.</p>		

SENTENZA N. 142
ANNO 2013

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	"
- Alessandro CRISCUOLO	"
- Paolo GROSSI	"
- Giorgio LATTANZI	"
- Aldo CAROSI	"
- Marta CARTABIA	"
- Sergio MATTARELLA	"
- Mario Rosario MORELLI	"
- Giancarlo CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, commi 6, 6-bis e 6 ter della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo nel procedimento vertente tra l'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature Ong Onlus ed altre e la Regione Abruzzo con ordinanza del 17 luglio 2012 iscritta al n. 300 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Con l'ordinanza in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 43, commi 6, 6-bis e 6-ter, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, ed in relazione all'art. 14, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Quest'ultima norma ha introdotto, per assicurare la naturale omogeneità degli ambienti venatori, la nozione di ambito di caccia «di dimensioni subprovinciali».

La questione di legittimità è stata sollevata nel corso di un giudizio amministrativo avente ad oggetto l'impugnazione, da parte di associazioni ambientaliste, degli atti con cui è stato approvato dalla Regione Abruzzo il calendario venatorio 2011-2012. Dal momento che detto calendario venatorio risulterebbe meramente attuativo delle disposizioni censurate, il rimettente deduce la necessaria pregiudizialità dello scrutinio di legittimità costituzionale delle stesse. Queste ultime – a suo avviso – contrasterebbero con la normativa statale per il fatto di prevedere un unico comparto regionale in luogo di quelli di dimensioni subprovinciali prescritti dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992.

2. – Nei termini proposti dal giudice rimettente la questione è fondata.

L'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992 dispone che: «Le regioni, con apposite norme, sentite le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e le province interessate, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata ai sensi dell'articolo 10, comma 6, in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali».

Questa Corte ha già chiarito che con la legge n. 157 del 1992 il legislatore statale «ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse – pure considerato lecito e meritevole di tutela – all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attività di caccia» (sentenza n. 4 del 2000).

In tale prospettiva risulta momento qualificante la valorizzazione delle caratteristiche di omogeneità, dal punto di vista naturalistico, dei territori nei quali si esercita la caccia. Tali caratteristiche devono essere adeguatamente considerate dalle Regioni «in vista della delimitazione degli ambiti territoriali di caccia, giusta l'art. 14, comma 1, della medesima legge, il quale dispone che le Regioni, con apposite norme, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali. Come è dato evincere da quest'ultima previsione, aspetto rilevante, nel disegno del legislatore statale, è, perciò, quello della realizzazione di uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio nel quale esso è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria. Di qui, la configurazione in via legislativa di ripartizioni territoriali quanto più vicine possibile agli interessati, in ragione, per l'appunto, della prevista dimensione sub-provinciale degli ambiti di caccia, valorizzando, al tempo stesso, il ruolo della comunità che, in quel territorio, è insediata e che è primariamente chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, nella composizione di cui al comma 10 del medesimo art. 14, a gestire le risorse faunistiche» (citata sentenza n. 4 del 2000).

I principi fissati dalla legislazione statale, così come specificati dalla richiamata pronuncia di questa Corte, non sono stati rispettati, nel caso in esame, dalla legislazione regionale. L'art. 43, con riguardo alla parte impugnata, dispone che: «6. Ai soli fini dell'esercizio dell'attività venatoria da appostamento alla fauna selvatica migratoria, per il periodo ricompreso tra il 1° ottobre e la conclusione della stagione venatoria resta comunque limitata al bimestre ottobre-novembre la possibilità di consentire la fruizione di cinque giornate venatorie settimanali, il territorio agro-silvo-pastorale della Regione Abruzzo è considerato comprensorio faunistico omogeneo ed il territorio ove è consentito l'esercizio dell'attività venatoria costituisce un unico ambito territoriale di caccia, ai sensi del comma 6 dell'art. 10 della legge n. 157/1992, di dimensioni regionali, denominato “comparto unico regionale per l'esercizio della caccia) da appostamento alla migratoria”. 6-bis. Sono iscritti di diritto al comparto unico regionale per l'esercizio della caccia da appostamento alla migratoria esclusivamente i cacciatori iscritti ad un ATC abruzzese o residenti in Regione. 6-ter. La Giunta regionale, sentiti l'OFR e la consulta regionale della caccia, può consentire, nel periodo 1° ottobre - 30 novembre, limitatamente all'esercizio dell'attività venatoria da appostamento alla fauna selvatica migratoria, la fruizione fino a cinque giornate di caccia settimanali, fermo restando il silenzio venatorio nelle giornate di martedì e venerdì».

Il contenuto dei tre commi impugnati risulta in evidente contrasto con il modello desumibile dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, sia per la mancata scansione in ambiti venatori subprovinciali dell'intero territorio regionale, sia per l'omessa considerazione delle peculiarità ambientali, naturalistiche e umane afferenti ai singoli contesti territoriali.

Mentre il legislatore statale ha voluto, attraverso la ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio, e, attraverso il richiamo ai confini naturali, conferire specifico rilievo – in chiave di gestione, responsabilità e controllo del corretto svolgimento dell'attività venatoria – alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio, le disposizioni impugnate hanno disatteso queste finalità, prevedendo un indistinto accorpamento territoriale e soggettivo delle attività di caccia nei confronti delle specie migratorie.

In definitiva, la previsione di un unico comparto regionale pone in essere una deroga non consentita alla regolamentazione della caccia alle specie migratorie contenuta nell'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992.

L'illegittimità costituzionale delle prescrizioni inerenti all'istituzione del comparto unico si riverbera anche sui requisiti soggettivi e sulle modalità temporali di svolgimento della caccia previsti nei tre commi impugnati, in quanto riferiti ad attività venatoria in siffatto non consentito ambito, indipendentemente dalla verifica di quanto disposto sul punto dalla legislazione statale.

Essendo in contrasto con la salvaguardia del nucleo minimo di tutela della fauna selvatica vincolante per le Regioni, previsto dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, i commi 6, 6-bis e 6-ter dell'art. 43, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004 devono essere pertanto dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI
La CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43, commi 6, 6-bis e 6-ter, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

Sentenza del 20 giugno 2013, n. 145

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Provincia autonoma di Trento	
Materie	Tutela dell'ambiente Cave, miniere e torbiere Valutazione di impatto ambientale	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt.4, comma 2, e 13, comma 2, legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione di impatto ambientale)	non fondatezza della questione	art. 8, primo comma 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 art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Sintesi

Con la presente sentenza la Corte riconosce la legittimità costituzionale della norma della Provincia autonoma di Trento, che nel modificare la norma provinciale, che, in tema di autorizzazioni alla coltivazione di cave, prevedeva che i comuni potessero prorogare le autorizzazioni, per non più di un anno, alle condizioni stabilite nell'atto originale, solo per il periodo necessario a completare i lavori di coltivazione autorizzati e quelli di ripristino, prevede che la suddetta proroga delle autorizzazioni possa essere disposta per un massimo di due volte per periodi non superiori a tre anni, nonché dichiara legittima la norma che prevede che la disposizione in questione si applichi anche alle autorizzazioni rilasciate anteriormente alla data di entrata in vigore della legge in esame. Secondo la Corte, infatti, le norme provinciali impugnate vanno lette in senso conforme alla Costituzione e inquadrate nel contesto normativo provinciale di disciplina della valutazione di impatto ambientale e dell'attività di cava, che prevede che la valutazione positiva di impatto ambientale abbia efficacia fino alla data di completamento delle attività di coltivazione di cave autorizzate, ma anche che la perdurante attualità di questa valutazione sia garantita nel tempo da un costante monitoraggio da parte dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA), attuato attraverso specifici rapporti sullo stato di avanzamento delle attività autorizzate, a seguito dei quali la Giunta provinciale può disporre prescrizioni e modifiche al progetto autorizzato, cui è subordinata l'ulteriore prosecuzione dell'attività. La norma impugnata modifica esclusivamente il numero delle proroghe consentite per il completamento delle attività autorizzate, portandole da una a due, e la lunghezza complessiva del periodo totale di proroga, elevato da uno ad un massimo di tre anni. La Corte evidenzia che non si tratta né di una proroga automatica, che escluda l'osservanza della normativa di VIA nell'esercizio dell'attività di cava, né di un rinnovo, che, in forza della legislazione provinciale vigente, potrebbe essere disposto solo previa riedizione del procedimento di VIA, ma di un semplice allungamento dei termini per il completamento delle attività autorizzate. Questo allungamento dei termini, alla luce di una ricostruzione sistematica e costituzionalmente orientata della normativa provinciale vigente in materia di VIA e del regime autorizzatorio dell'attività di cava, deve comunque ritenersi soggetto al monitoraggio volto a garantire la perdurante attualità della valutazione positiva di impatto ambientale dell'opera inizialmente autorizzata. In questo modo la norma risulta perfettamente coerente con i livelli di tutela ambientale prescritti dalla direttiva 85/337/CEE, che ha introdotto la VIA nell'ordinamento interno. La Corte ritiene, inoltre, legittima la norma che dispone che la proroga in questione si applichi anche alle autorizzazioni rilasciate antecedentemente all'entrata in vigore della legge che la norma impugnata va a modificare, oltre che per le predette considerazioni, in quanto la norma censurata è diretta anche a garantire parità di trattamento e di disciplina a tutti i rapporti suscettibili

di essere considerati come non esauriti, ma sempre nel rispetto delle richieste procedure di valutazione di impatto ambientale.

SENTENZA N. 145
ANNO 2013

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	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"
- Sergio	MATTARELLA	"
- Mario Rosario	MORELLI	"
- Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento del 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-25 settembre 2012, depositato in cancelleria il 25 settembre 2012 ed iscritto al n. 127 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna – per violazione dell'articolo 8, primo comma, 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 dell'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione – gli articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale).

L'art. 4, comma 2, modificando la lettera *a*) dell'art. 7, comma 5, della legge provinciale 24 ottobre 2006, n. 7, recante la «Disciplina dell'attività di cava» (che, in tema di autorizzazioni alla coltivazione di cave, prevedeva che i Comuni potessero prorogare, per non più di un anno, le

autorizzazioni alle condizioni stabilite nell'atto originale, solo per il periodo necessario a completare i lavori di coltivazione autorizzati, compresi quelli di ripristino), prevede ora che la proroga delle autorizzazioni al tal fine possa «essere disposta per un massimo di due volte per periodi non superiori a tre anni». A sua volta, l'art. 13, comma 2 – inserendo il comma 7-*quater* dell'art. 37 della citata legge provinciale sulle cave – dispone che il novellato art. 7, comma 5, si applichi anche alle autorizzazioni rilasciate antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge in esame.

Il ricorrente denuncia la violazione: a) dell'art. 8, primo comma, punto 14, dello statuto speciale, poiché la potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere, della Provincia di Trento (oltre ad essere assoggettata ai vincoli posti dallo stesso art. 8, comma 1), trova un limite (sancito – secondo il ricorrente – anche dal diritto comunitario) nella potestà di disciplinare l'ambiente affidata in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost.; b) dello stesso art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto le norme impugnate violerebbero le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale recate dagli articoli da 20 a 28 e dagli Allegati III, lettera *s*), e IV, punto 8, lettera *i*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

1.1. – La difesa dello Stato muove dall'assunto che le disposizioni impugnate consentirebbero che tutte le autorizzazioni per le quali non vi sia stato il completamento dei lavori di coltivazione possano essere rinnovate senza alcuna condizione, verifica o procedura volta alla tutela ambientale, mentre ciò potrebbe essere ammissibile solo per i progetti che siano già stati sottoposti alla procedura di VIA o alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA entro gli ultimi cinque anni – cioè entro il termine di decadenza stabilito dall'art. 26, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006 – e non per quei progetti che in precedenza non siano mai stati sottoposti alle citate procedure, in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria. Ed a sostegno delle censure di incostituzionalità richiama, tra l'altro, la [sentenza n. 67 del 2010](#), con la quale questa Corte (a fronte della previsione di proroghe automatiche delle attività estrattive in assenza di procedure di VIA) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme di una delibera legislativa siciliana e di una legge della Regione Campania; nonché la [sentenza n. 1 del 2010](#) (in tema di valutazioni di impatto ambientale che debbano precedere il rilascio dei titoli legittimanti la ricerca e la coltivazione delle acque minerali naturali, delle acque termali, delle acque di sorgente e delle piccole utilizzazioni locali), che ha affermato la incostituzionalità di altra normativa sempre della Regione Campania che, nel prevedere un termine cinquantennale di proroga delle concessioni a carattere perpetuo, aveva operato una dilatazione eccessiva del termine di durata già trentennale, in contrasto con la necessità, in sede di rinnovo della concessione, di procedere alla valutazione di impatto ambientale.

2. – La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

2.1. – Va innanzi tutto rilevato come non sia in discussione che la potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere (attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, primo comma, punto 14 dello statuto speciale), trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica, che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Provincia sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di eventualmente incrementare i livelli della tutela ambientale, allorquando «essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenze [n. 58 del 2013](#), [n. 66 del 2012](#), [n. 225 del 2009](#)).

Ciò premesso, va altresì sottolineato che la disciplina della Provincia autonoma di Trento in materia di valutazione di impatto ambientale, e di verifica dell'assoggettabilità, ha trovato compiuta regolamentazione già nella legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28, recante la «Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente» (che ha rappresentato uno dei primi recepimenti della Direttiva 27 giugno 1985 n. 85/337/CEE «Direttiva del Consiglio

concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati») e nel relativo Regolamento di esecuzione, approvato con il decreto del Presidente della Giunta provinciale 22 novembre 1989, n. 13-11 Leg. (Regolamento di esecuzione della legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28 «Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente»), aggiornato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 13 marzo 2001, n. 5-56 Leg. (Modifiche al D.P.G.P. 22 novembre 1989, n. 13-11/Leg «Regolamento di esecuzione della legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28 “Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente”»), che si è a sua volta conformato alla sopravvenuta direttiva 3 marzo 1997, n. 97/11/CE (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati).

Nella Provincia medesima, poi, alla normativa in materia di valutazione di impatto ambientale si aggiunge e si correla la regolamentazione specifica della attività di cava, contenuta nella legge provinciale n. 7 del 2006, come appunto modificata dalle disposizioni della legge provinciale n. 14 del 2012, tra le quali anche le norme oggetto della presente impugnazione governativa.

2.2. – A torto viene richiamata dal ricorrente a sostegno della illegittimità delle norme impugnate la [sentenza n. 67 del 2010](#) (insieme alla [n. 1 del 2010](#)), che si fonda sulla riscontrata illegittimità di normative regionali, le quali, nella materia *de qua*, avevano introdotto eccezionali ed automatiche “proroghe di diritto” per autorizzazioni all'esercizio di cave, rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA), e per di più già soggette a “rinnovi”, in una situazione dunque di sicuro contrasto con l'effetto utile della direttiva 85/337/CEE, perché mantiene «inalterato lo *status quo*, sostanzialmente *sine die*, superando qualsiasi esigenza di “rimodulare” i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall'ambiente». Al contrario, le norme *de quibus* risultano immuni dai dedotti profili di incostituzionalità.

Esse infatti vanno inquadrare, e doverosamente lette in senso costituzionalmente conforme, nel contesto indubbiamente “virtuoso” (teso a dare sollecita ed effettiva attuazione alla direttiva 85/337/CEE) delle richiamate normative provinciali in tema di regolamentazione della disciplina della valutazione di impatto ambientale e della attività di cava.

In particolare, l'art. 9-*bis* della legge provinciale n. 28 del 1988 – pur «in deroga a quanto stabilito dall'art. 9», che fissa il principio della efficacia limitata nel tempo della valutazione di impatto ambientale in relazione alle caratteristiche del progetto (comma 1), disponendo che, scaduto detto termine senza che il progetto sia stato realizzato, la VIA decada di diritto con necessità di integrale rinnovazione della procedura (comma 2) – stabilisce, con specifico riguardo alle cave e miniere, non solo che la valutazione positiva di impatto ambientale abbia efficacia, in relazione alle caratteristiche del progetto, fino alla data di completamento delle attività autorizzate (comma 1), ma anche che la perdurante “attualità” di siffatta valutazione, rispetto alle mutevoli condizioni dei luoghi in cui si svolge l'attività e dell'ambiente circostante, sia garantita nel tempo (esigenza questa sentita e tutelata anche dai commi 1 e 1-*bis* dell'art. 28 del decreto legislativo n. 152 del 2006), con un costante monitoraggio da parte della Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente (APPA), attuato attraverso «specifici rapporti sullo stato di avanzamento delle attività autorizzate con i contenuti e secondo la periodicità stabiliti dalla deliberazione della Giunta provinciale che approva la valutazione dell'impatto ambientale» (comma 2); e che, a seguito di ciò, la Giunta provinciale, sentito il comitato provinciale per l'ambiente, possa «disporre, in esito all'esame del rapporto di cui al comma 2 e alle correlate verifiche istruttorie dell'agenzia, prescrizioni e modifiche al progetto autorizzato, cui è subordinata l'ulteriore prosecuzione dell'attività» (comma 3).

Da parte sua, l'art. 7, comma 5, della legge provinciale n. 7 del 2006 (in tema di autorizzazione alla coltivazione di cave in aree di proprietà privata, la cui domanda, ai sensi del successivo art. 8, comma 1, ove l'intervento sia soggetto alle procedure di verifica o di valutazione d'impatto ambientale, deve essere presentata con le modalità stabilite dalla legge provinciale n. 28 del 1988 e dal relativo regolamento di esecuzione) prevedeva, nel testo originario antecedente la censurata

novellazione, che il Comune – data la regola per cui «La durata dell'autorizzazione è determinata sulla base del progetto di coltivazione allegato alla domanda e non può superare la scadenza del programma di attuazione comunale»; e per cui, «Se il comune non approva il programma di attuazione, le autorizzazioni rilasciate ai sensi di questo articolo non possono avere durata superiore a diciotto anni fatto salvo quanto previsto nel comma 5» (art. 7, comma 4) – potesse «prorogare l'autorizzazione, su motivata richiesta dell'interessato presentata entro i termini di scadenza dell'autorizzazione stessa, alle condizioni stabilite nell'atto originale, solo per il periodo necessario a: a) completare i lavori di coltivazione autorizzati, compresi quelli di ripristino; in tal caso la proroga può essere disposta per un periodo non superiore a un anno; b) adottare il provvedimento di rinnovo dell'autorizzazione».

2.3. – La impugnata previsione dell'art. 4, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 2012, rispetto al testo previgente dell'art. 7, comma 5, della legge provinciale n. 7 del 2006, modifica esclusivamente il numero delle proroghe consentite per il completamento dei lavori di coltivazione autorizzati (portate da una a due) e la lunghezza complessiva del periodo totale di proroga (elevato da uno ad un massimo di tre anni).

Rilevato che le censure svolte dal Governo ricorrente si riferiscono esclusivamente a tali contestate modificazioni normative, che riguardano propriamente il termine di completamento delle attività autorizzate e non già i presupposti di concessione della autorizzazione (ivi compresa la valutazione positiva di impatto ambientale, come regolamentata dalla legge provinciale n. 28 del 1988), va ritenuto, allora, che non risulta, in primo luogo, in sé censurabile la scelta del legislatore provinciale (in un ambito, come detto, di competenza primaria) di disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione all'attività di cava, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore, «considerato anche l'attuale periodo di contrazione del mercato» (come evidenziato nei lavori preparatori della legge). D'altro canto, tale posticipazione neppure risulta incoerente con quanto disposto dall'art. 26, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006, che – nel porre la regola della efficacia limitata nel tempo del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale dei progetti sottoposti alla fase di valutazione – tiene, pur sempre, conto delle caratteristiche del progetto, consentendo espressamente che possa stabilirsi un periodo più lungo, prevedendo contestualmente che, solo trascorso detto periodo, salvo proroga concessa (su istanza del proponente) dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale debba essere reiterata.

Nella specie, quindi, non si tratta né di una proroga automatica, atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio della attività di cava della normativa di VIA (come nel caso delle richiamate sentenze [n. 67 del 2010](#) e [n. 1 del 2010](#)), né di un rinnovo, che non potrebbe essere disposto, anche in virtù di quanto previsto dalla legislazione provinciale vigente, se non previa riedizione del procedimento di VIA ([sentenza n. 114 del 2012](#)), ma di un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività autorizzate. Il quale, peraltro (sulla base di una doverosa ricostruzione sistematica, e costituzionalmente orientata, dei due plessi normativi riguardanti la valutazione dell'impatto ambientale e il regime autorizzatorio delle attività di cava, anche in assenza di disposizioni di coordinamento tra di essi) deve comunque ritenersi soggetto alle cautele previste dall'art. 9-bis della legge provinciale n. 28 del 1988, e quindi, nello specifico, al monitoraggio finalizzato a garantire la perdurante attualità della valutazione positiva di impatto ambientale dell'opera, accertata all'atto della domanda di autorizzazione. La qual cosa sostanzia, appunto, un assetto normativo perfettamente coerente ai livelli (anche comunitari) di tutela ambientale, divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi alla data «spartiacque» del 3 luglio 1988, di scadenza del termine di attuazione della direttiva 85/337/CEE (sentenze di questa Corte [n. 209 del 2011](#) e [n. 120 del 2010](#)).

2.4. – Né, sotto altro aspetto, può convenirsi con l'ulteriore argomentazione svolta a sostegno della impugnazione dal ricorrente, secondo cui – dato che «la proroga potrebbe essere ammissibile per tutti i progetti che siano già stati sottoposti alla procedura di VIA o alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA entro gli ultimi cinque anni, cioè entro il termine di decadenza stabilito dal citato art. 26, comma 6, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152» – «risulta, invece, sicuramente illegittima

per quei progetti che in precedenza non siano mai stati sottoposti alle citate procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA (in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria)».

Rilevato, infatti che (per espressa previsione contenuta nella stessa norma) i termini di cui al richiamato comma 6 dell'art. 26 si applicano solo ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), va sottolineato che – oltre alla tempestiva introduzione della normativa provinciale in tema di valutazione di impatto ambientale di cui al più volte citato art. 9 della legge provinciale n. 28 del 1988 – il comma 4 del successivo art. 9-*bis* (aggiunto dall'art. 12 della legge provinciale 15 dicembre 2004, n. 10, recante «Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendi, lavori pubblici e caccia», con decorrenza, ai sensi dell'art. 28 della stessa legge provinciale, dal gennaio 2005) pone, proprio per le attività di cava, una esplicita disciplina transitoria in base alla quale: «L'esercizio delle attività considerate dai progetti o dai programmi di cui al comma 1, che abbiano acquisito la valutazione positiva di impatto ambientale precedentemente alla data di entrata in vigore di quest'articolo, può essere proseguito anche dopo la scadenza di efficacia della valutazione dell'impatto ambientale, qualora ricorrano le seguenti condizioni: a) prima della scadenza di efficacia della predetta valutazione sia stata presentata domanda di proroga dell'efficacia medesima ovvero sia stato depositato un nuovo progetto o programma alla valutazione dell'impatto ambientale; b) la prosecuzione dell'attività avvenga nel rispetto delle modalità e delle previsioni, anche volumetriche, del progetto o programma precedentemente autorizzato; c) la prosecuzione dell'attività sia autorizzata ai sensi delle norme di settore».

Orbene, tenuto conto che (come detto) i primi tre commi dello stesso art. 9-*bis* prevedono a regime un costante monitoraggio della perdurante positività della valutazione di impatto ambientale, dinamicamente inteso ad eventualmente disporre prescrizioni o modifiche in corso d'opera, subordinandone l'ulteriore prosecuzione (comma 3), appare del tutto apodittica ed errata (oltre che categoricamente smentita dalla Provincia resistente) l'affermazione del ricorrente, che paventa la possibile applicazione del nuovo regime di proroga anche «a progetti che in precedenza non siano mai stati sottoposti alle citate procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA (in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria)».

2.5. – Per le medesime ragioni deve ritenersi non fondata la questione riguardante l'art. 13, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 2012, che, aggiungendo il comma 7-*quater* all'art. 37 della legge provinciale n. 7 del 2006, dispone che «L'articolo 7, comma 5 [nel testo modificato dall'art. 4, comma 2, legge prov. n. 14 del 2012], si applica anche alle autorizzazioni rilasciate antecedentemente alla data di entrata in vigore di questa legge». Alle considerazioni svolte a sostegno della non fondatezza della questione riferita all'art. 4, comma 2 (che novella la disposizione la cui applicazione è richiamata dall'art. 13, comma 2), sembra potersi aggiungere che (come rilevato dalla Provincia) la norma censurata ha come fine anche quello di garantire parità di condizioni e di trattamento e ad evitare discriminazioni ingiustificate, e di ricomprendere sotto la stessa disciplina tutti i rapporti suscettibili di essere considerati come non esauriti, ovviamente sempre nel rispetto delle richieste procedure di valutazione di impatto ambientale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale), promosse – in riferimento all'art. 8, primo comma, 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) ed all'art. 117, secondo comma, lettera s), 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 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Sentenza del 21 giugno 2013, n. 153		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Toscana	
Materia	Sistema tributario e contabile dello Stato	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana)	non fondatezza della questione	art.117, secondo comma, lettera e), Cost.
Sintesi		
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge della Regione Toscana che prevede agevolazioni fiscali a favore di persone giuridiche private che effettuino erogazioni liberali in favore di soggetti pubblici o privati impegnati in progetti di valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale.</p> <p>Con particolare riguardo all'articolo 2 della legge, che riconosce un credito d'imposta sull'IRAP, pari al venti per cento delle erogazioni liberali destinate a favore dei soggetti beneficiari dei finanziamenti, la parte ricorrente rileva il contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, avendo la suddetta norma posto in essere un'integrazione di un tributo dello Stato, in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge statale.</p> <p>La Corte dichiara la questione non fondata. Richiamando la norma statale (art. 5, comma 1 del d. lgs. 68 del 2011) che consente alle Regioni a statuto ordinario di ridurre le aliquote del suddetto tributo e di disporre riduzioni della base imponibile, nel rispetto dei principi nella norma stessa richiamati, afferma che il credito d'imposta previsto nella legge impugnata è senz'altro ricompreso nella più generale previsione della norma statale, che riconosce alle regioni "la potestà di ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle".</p>		

SENTENZA N. 153

ANNO 2013

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	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"
- Giorgio	LATTANZI	"
- Aldo	CAROSI	"
- Marta	CARTABIA	"
- Sergio	MATTARELLA	"
- Mario Rosario	MORELLI	"
- Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 ottobre 2012, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2012 ed iscritto al n. 142 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata 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, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della intera legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura e il paesaggio in Toscana).

La legge censurata con l'art. 1 spiega le finalità di promozione culturale e organizzativa perseguite, nonché le agevolazioni fiscali a favore dei finanziamenti effettuati a decorrere dall'anno 2013; l'art. 2 indica i soggetti destinatari di dette agevolazioni (in particolare, le persone giuridiche private con sede legale e con una stabile organizzazione in Toscana), prevedendo anche talune esclusioni; l'art. 3 individua i progetti di intervento finanziabili e i soggetti beneficiari dei finanziamenti; l'art. 4 determina la tipologia e la misura delle agevolazioni, stabilendo che ai soggetti di cui all'art. 2 è riconosciuto un credito d'imposta sull'IRAP, pari al 20 per cento delle erogazioni liberali destinate a favore dei soggetti di cui all'art. 3, e disciplina le condizioni e i limiti delle agevolazioni stesse, rinviando per le modalità applicative ad un apposito regolamento, che è previsto dall'art. 5; l'art. 6 reca una norma finanziaria diretta a regolare le minori entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 4; l'art. 7 detta una clausola valutativa sulle modalità di attuazione della legge; infine, l'art. 8 stabilisce l'efficacia differita per l'entrata in vigore della legge stessa, a far tempo dal 1° gennaio 2013.

Ad avviso del ricorrente, tale normativa violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché, introducendo un credito d'imposta IRAP (tributo proprio derivato, istituito e regolato da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni), avrebbero posto in essere un'integrazione della disciplina di un tributo dello Stato, in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge statale.

2.— La questione non è fondata.

Invero, l'art. 5, comma 1, del 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), emanato a seguito della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), stabilisce che «A decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, può ridurre le aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino ad azzerarle, e disporre deduzioni dalla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446».

Pertanto, non è esatto affermare che le disposizioni censurate abbiano dato luogo ad un'integrazione di un tributo statale (IRAP), in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge dello Stato. Proprio l'art. 5, comma 1, dianzi citato, con riferimento all'IRAP dimostra il contrario,

consentendo alle Regioni a statuto ordinario di ridurre le aliquote del suddetto tributo e di disporre riduzioni della base imponibile, nel rispetto dei principi nella norma stessa richiamati.

Anche il limite temporale risulta osservato, perché l'art. 8 della legge regionale stabilisce che le disposizioni di essa si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2013 – hanno cioè la decorrenza fissata nella menzionata norma statale – salvo quanto previsto dall'art. 5 della norma regionale stessa, concernente il regolamento attuativo e la convenzione con l'Agenzia delle entrate, cioè attività di tipo preparatorio.

Infine, non si potrebbe sostenere che il credito d'imposta non trova specifica previsione nell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011. In realtà la detta norma statale va oltre tale previsione e senz'altro la comprende, riconoscendo alle Regioni la potestà di ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, la questione promossa con il ricorso indicato in epigrafe deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana), promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), 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 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.

Sentenza del 27 giugno 2013, n. 159

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale di Catanzaro	
Parte costituita	Regione Calabria	
Materie	Ordinamento civile Contabilità pubblica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2008 ai sensi dell’art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)	illegittimità costituzionale	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Sintesi

Il Tribunale di Catanzaro impugna in via incidentale la norma con cui la Regione Calabria,, nelle more del giudizio a quo, è intervenuta per prevedere che “l’articolo 43 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 s’interpreta nel senso che i provvedimenti, i contratti, gli accordi che comportano spese a carico della Regione, ivi inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sono inefficaci, e comunque non impegnano l’Amministrazione, sino a che non esista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione.”. Ad avviso del giudice rimettente la disposizione censurata, introducendo una normativa inerente all’ordinamento civile, avrebbe legiferato in un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato con evidente violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Il Tribunale, dopo aver passato in rassegna la normativa statale concernente la nullità dei contratti della pubblica amministrazione, rileva come con riferimento alla fattispecie in esame, sulla base della norma censurata, sarebbero da considerare inefficaci nei confronti della Regione Calabria i due contratti stipulati tra quest’ultima e l’impresa che ha promosso il giudizio a quo; infatti in relazione a questi ultimi, non risultando essere stato assunto alcun impegno di spesa, dovrebbe trovare accoglimento l’opposizione al decreto ingiuntivo presentato dalla Regione con riferimento ai suddetti rapporti. La Regione si difende sostenendo che la norma censurata sarebbe in realtà una disposizione di natura contabile, destinata ad operare nel quadro dei principi di contabilità pubblica e perciò non idonea a ledere il limite del diritto privato. La Corte Costituzionale con la sentenza in oggetto, nel ritenere fondata la questione di legittimità sollevata dal rimettente, afferma che quanto sostenuto dalla difesa regionale non può essere condiviso. Il parametro costituzionale sopra menzionato, precisa la Corte, ha codificato il limite del “diritto privato”, consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (*ex multis*: sentenze n. 295 del 2009, n. 401 del 2007, n. 190 del 2001, 279 del 1994, e n.35 del 1992). Sulla base dei principi affermati in tali pronunzie, il giudice *a quo* osserva che la disciplina del contratto deve ritenersi sottratta alla potestà legislativa della Regione, sia quanto alla sua genesi, sia quanto alla sua fase esecutiva, sia per i suoi aspetti patologici. Invece la norma censurata, nella parte in cui si riferisce ai contratti, porrebbe una regola che non si riferisce alla materia dell’ordinamento contabile della Regione, cioè alla gestione finanziaria ed economica di questa, ma andrebbe ad incidere direttamente sull’efficacia dei contratti stipulati dall’amministrazione, onde sarebbe diretta chiaramente a disciplinare i rapporti privatistici. Citando la precedente giurisprudenza, la Corte ricorda che “*l’ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l’uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Esso, quindi, identifica un’area riservata alla competenza*

esclusiva della legislazione statale e comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione” (sentenza n. 352 del 2001). In particolare, è stato stabilito che la disciplina dei rapporti contrattuali (artt. 1321 e seguenti del codice civile) va riservata alla legislazione statale (sentenze n. 411 e n. 29 del 2006). Pertanto la norma censurata, venendo ad incidere sull’efficacia del contratto (art. 1372 cod. civ.), viola il citato art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.; e lo stesso deve dirsi per il richiamo alla categoria dei “provvedimenti”, perché esso, avuto riguardo al carattere generico della formulazione adottata, si presta a ricomprendere anche i provvedimenti giudiziari.

Dal testuale tenore della disposizione censurata emerge con chiarezza, evidenza ancora la Corte, che essa interviene a disciplinare un’ampia ed indeterminata categoria di atti, a contenuto provvedimentale, negoziale o deliberativo, escludendo che essi siano efficaci e, comunque, possano impegnare l’amministrazione, sino a quando non siano realizzate le condizioni previste nella norma stessa. Tuttavia, afferma ancora la Corte, la disciplina dell’effetto giuridico, cioè dell’idoneità o attitudine di un atto a produrre certe conseguenze nel mondo del diritto, appartiene al diritto civile, dal quale, dunque, è regolata. È vero che, secondo un costante orientamento della giurisprudenza, le norme contenute nell’ordinamento di contabilità pubblica operano su un versante diverso e parallelo rispetto ai principi che governano il giudizio civile concernente l’accertamento di situazioni creditorie nei confronti dell’amministrazione pubblica. Tuttavia, conclude la Corte, il dettato della disposizione impugnata, avente forza di legge, ignora la suddetta regola, rispetto alla quale si pone come norma derogatoria e, nel suo inequivoco significato non consente un’interpretazione restrittiva, bensì si presta ad essere riferita anche e soprattutto all’inefficacia civile, incorrendo dunque nel vizio denunziato dal rimettente.

SENTENZA N. 159

ANNO 2013

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	
Giancarlo	CORAGGIO	

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2008 ai sensi dell’art. 3, comma 4, della

legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promosso dal Tribunale ordinario di Catanzaro nel giudizio vertente tra la Regione Calabria e A.C., con ordinanza del 24 maggio 2010, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Alessandro Criscuolo;

udito l'avvocato Graziano Pungi, per delega degli avvocati Roberta Ventrici e Domenico Gullo, per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale ordinario di Catanzaro, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8). Ad avviso del rimettente la disposizione censurata violerebbe il menzionato parametro costituzionale, introducendo una normativa inerente all'ordinamento civile e, quindi, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

2.— La Regione Calabria, con l'atto di costituzione, ha eccepito (tra l'altro) l'irrilevanza della questione. Tuttavia – mentre l'ordinanza di rimessione argomenta su tale punto con motivazione non implausibile, osservando in sintesi che, se la norma censurata fosse dichiarata illegittima, non vi sarebbero ragioni per ritenere inefficaci i contratti di manutenzione idraulica e pronto intervento, oggetto della controversia tra la Regione medesima e l'impresa di A.C., sicché l'opposizione a decreto ingiuntivo non potrebbe trovare accoglimento sotto tale profilo – l'ente territoriale non ha motivato in alcun modo la sua eccezione. Ne deriva che questa è inammissibile.

3.— Il giudicante, nel motivare l'ordinanza di rimessione, ha affermato che l'art. 16, comma 2, della citata legge regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. «nella parte in cui si applichi anche ai contratti stipulati dall'amministrazione regionale». Ma, come risulterà dall'esposizione che segue, la norma censurata pone un precetto diretto ad applicare la stessa disciplina agli atti in essa indicati, accomunati dalla caratteristica di comportare spese a carico della Regione. Sussiste, dunque, tra tali atti una stretta connessione logica, che impone di condurre lo scrutinio di legittimità costituzionale sull'intera disposizione.

4.— Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 16, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008 stabilisce che: «L'articolo 43 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 s'interpreta nel senso che i provvedimenti, i contratti, gli accordi che comportano spese a carico della Regione, ivi inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione, sino a che non esista autorizzazione nei modi di legge ed impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione».

Come si vede, dal testuale tenore della disposizione emerge con chiarezza che essa interviene a disciplinare un'ampia ed indeterminata categoria di atti, a contenuto provvedimentale, negoziale (e, dunque, espressione dell'autonomia privata) o deliberativo, escludendo che essi siano efficaci e, comunque, possano impegnare l'amministrazione, sino a quando non siano realizzate le condizioni nella norma stessa previste.

Tuttavia, la disciplina dell'effetto giuridico, cioè dell'idoneità o attitudine di un atto a produrre certe conseguenze nel mondo del diritto, appartiene al diritto civile, dal quale, dunque, è regolata.

L'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ha codificato il limite del "diritto privato", consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (*ex multis*: sentenze n. 295 del 2009, n. 401 del 2007, n. 190 del 2001, 279 del 1994, e n.35 del 1992). Questa Corte ha più volte affermato che «L'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Esso, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione» (sentenza n. 352 del 2001). In particolare, questa Corte ha stabilito che la disciplina dei rapporti contrattuali (artt. 1321 e seguenti del codice civile) va riservata alla legislazione statale (sentenze n. 411 e n. 29 del 2006).

La norma censurata, venendo ad incidere sull'efficacia del contratto (art. 1372 cod. civ.), viola il citato art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; e lo stesso deve dirsi per il richiamo alla categoria dei "provvedimenti", perché esso, avuto riguardo al carattere generico della formulazione adottata, si presta a ricomprendere anche i provvedimenti giudiziari.

La tesi della difesa regionale, la quale sostiene che la norma censurata sarebbe in realtà una disposizione di natura contabile, destinata ad operare nel quadro dei principi di contabilità pubblica (nell'atto di costituzione sono richiamate numerose norme, statali e regionali, costituenti espressione di tali principi) e perciò non idonea a ledere il limite del diritto privato, non può essere condivisa.

È vero che, secondo un costante orientamento della giurisprudenza, le norme contenute nell'ordinamento di contabilità pubblica operano su un versante diverso e parallelo rispetto ai principi che governano il giudizio civile concernente l'accertamento di situazioni creditorie nei confronti dell'amministrazione pubblica. Tuttavia, il dettato della disposizione impugnata, avente forza di legge, ignora la suddetta regola, rispetto alla quale si pone come norma derogatoria e, nel suo inequivoco significato (gli atti menzionati «sono inefficaci, e comunque non impegnano l'Amministrazione»), non consente una interpretazione restrittiva, bensì si presta ad essere riferita anche e soprattutto all'inefficacia civile, incorrendo dunque nel vizio denunziato.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 15 del 2008.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013

Sentenza del 27 giugno 2013, n. 161

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale ordinario di Firenze	
Parti costituite		
Interveniente	Regione Toscana	
Materie	Principio di uguaglianza Principio di ragionevolezza Edilizia residenziale pubblica	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 – Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 – Normativa organica per i profughi).	illegittimità costituzionale	art. 3, Cost.
artt. 2 e 4, l.r. 59/2005.	illegittimità costituzionale in via consequenziale	art. 27, l. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)

Sintesi

La Corte si pronuncia sulla questione di legittimità sollevata dal Tribunale ordinario di Firenze con riferimento ad alcune disposizioni regionali concernenti il diritto degli assegnatari di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare usufruendo di condizioni particolarmente convenienti. Le norme regionali impugnate estendono le condizioni di maggior favore previste dalla normativa statale per i profughi assegnatari di alloggi costruiti appositamente dallo Stato (cosiddetti “alloggi dedicati”) di cui all'articolo 18 della l.137/1952, ai profughi assegnatari degli alloggi in quota riservata (cosiddetti “alloggi riservati”) di cui all'articolo 17 della medesima legge nonché all'articolo 34 della l.763/1981. Secondo il rimettente le norme impugnate violerebbero l'articolo 3 della Costituzione: da un lato assicurerebbero irragionevolmente un identico trattamento alle due diverse situazioni previste per i profughi italiani dai citati articoli 17 e 18; dall'altro lato riserverebbero ingiustificatamente un trattamento privilegiato ai soggetti di cui all'articolo 17 rispetto agli assegnatari ordinari, soggetti alla disciplina meno favorevole di cui alla l.560/1993. La Regione Toscana, intervenuta in giudizio, contesta le censure sollevate, ritenendo la disciplina regionale un'applicazione della normativa statale interpretata estensivamente, ispirata oltretutto a finalità perequative, e quindi, nel pieno rispetto dell'articolo 3, attuativa del principio di “imparzialità sostanziale nell'agire amministrativo” di cui all'articolo 97 della Costituzione.

La Corte entrando nel merito della questione, dichiara l'illegittimità delle norme impugnate. Dopo un'attenta ricostruzione del quadro normativo, la Corte precisa che il legislatore statale ha assicurato per l'acquisto dell'immobile da parte dei profughi assegnatari di cui all'articolo 18 un trattamento privilegiato in considerazione della maggiore onerosità del canone di locazione da questi corrisposto rispetto agli assegnatari di cui all'articolo 17, in quanto comprensivo di una quota delle spese di costruzione e delle spese di manutenzione. Le disposizioni regionali impugnate sono in contrasto con l'articolo 3 della Cost.: estendono tale particolare regime derogatorio irragionevolmente, in considerazione esclusivamente della qualifica di profugo, equiparando situazioni differenti e determinando disparità di trattamento. La Regione, nota la Corte,

intervenendo dopo molto tempo dagli eventi che comportarono l'emergenza abitativa, determina ingiustificatamente, in presenza della sola condizione di profugo, un trattamento privilegiato che si risolve ormai essenzialmente a favore dei discendenti subentrati nell'assegnazione dell'alloggio. Evidenti e ingiustificate sono le disparità di trattamento: sia nei confronti degli assegnatari di cui all'articolo 18, il cui regime di maggior favore è legato alla maggiore onerosità del canone corrisposto; sia nei confronti degli assegnatari ordinari, che si trovano sostanzialmente in condizioni analoghe ai soggetti di cui al citato articolo 17 favoriti ingiustificatamente dall'impugnata disciplina regionale. L'illegittimità degli articoli impugnati si estende in via consequenziale, in quanto inscindibilmente connessi, agli articoli 2 e 4 della medesima legge.

SENTENZA N. 161
ANNO 2013

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	"
- Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 – Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 – Normativa organica per i profughi), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, nel giudizio vertente tra S.M. ed altri e il Comune di Firenze, con ordinanza del 20 giugno 2012, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di intervento della Regione Toscana;

udito nella camera di consiglio del 5 giugno 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 20 giugno 2012, il Tribunale ordinario di Firenze, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 – Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 – Normativa organica per i profughi), per violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

1.1. – Le disposizioni regionali impugnate riconoscono a tutti i cittadini italiani (e ai loro familiari a carico) in possesso della qualifica di «profugo» il diritto di acquistare gli alloggi di edilizia residenziale popolare loro assegnati, beneficiando di «condizioni di miglior favore» rispetto agli assegnatari ordinari. Per questi ultimi, le condizioni sono determinate dall'art. 1, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), secondo cui il prezzo degli alloggi «è costituito dal valore che risulta applicando un moltiplicatore pari a 100 alle rendite catastali» rivalutate e «al prezzo così determinato si applica la riduzione dell'1 per cento per ogni anno di anzianità dell'immobile, fino al limite massimo del venti per cento». Per gli assegnatari che abbiano la qualifica di «profugo», invece, l'art. 3 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 stabilisce, in deroga al criterio generale, che il prezzo di cessione degli alloggi «è determinato nella misura del 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore». Il medesimo regime derogatorio, di particolare favore, si applica, invece, in base alla normativa statale, ai soli profughi assegnatari degli alloggi per essi costruiti in base alle previsioni di cui agli artt. 18 e seguenti della legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi), in ragione del canone di locazione maggiorato da essi pagato.

1.2. – Secondo il rimettente, gli impugnati artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 violerebbero l'art. 3 Cost. per due motivi: in primo luogo, perché equiparerebbero irragionevolmente, ai fini dell'acquisto dell'immobile, il trattamento dei profughi assegnatari degli alloggi realizzati in base all'art. 18 della legge n. 137 del 1952 e il trattamento degli altri profughi assegnatari di alloggi dell'edilizia residenziale pubblica – di cui all'art. 17 della legge n. 137 del 1952 e all'art. 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Normativa organica per i profughi) – che, a differenza dei primi, sono «soggetti ad un canone calmierato, privo di componenti forfettarie calcolate in base ai costi di costruzione e gestione dell'immobile condotto in locazione»; in secondo luogo, perché differenzierebbero irragionevolmente il trattamento degli assegnatari di alloggi popolari in possesso della qualifica di profughi da quello degli assegnatari ordinari, non rinvenendosi «una ragione particolare che giustifichi la diversità del trattamento di particolare favore rispetto alla generalità degli assegnatari».

2. – La questione è fondata.

2.1. – Preliminarmente, occorre ricostruire il quadro normativo in materia di provvidenze abitative previste a favore dei cittadini italiani in possesso della qualifica di «profugo», al fine di individuare la ratio dei benefici loro riconosciuti.

La legge n. 137 del 1952 – primo intervento a favore dei cittadini italiani rientrati dalle ex colonie africane e dalle regioni sottratte alla sovranità dello Stato italiano a seguito degli accordi di pace che posero fine al secondo conflitto mondiale – ha previsto due tipi di provvidenze abitative. Da un lato, l'art. 17 di tale legge riservava ai profughi (in origine, per un quadriennio) una quota pari al 15 per cento delle assegnazioni di tutti gli alloggi che gli istituti di gestione delle case popolari avrebbero costruito dal 1° gennaio 1952 (cosiddetti alloggi “riservati”). Dall'altro lato, l'art. 18 autorizzava (in origine, fino al 1954) la costruzione, a spese dello Stato, di fabbricati a carattere popolare e popolarissimo per la sistemazione dei profughi ricoverati nei centri di raccolta amministrati dal Ministero dell'interno (cosiddetti alloggi “dedicati”).

Il rapporto tra gli enti di gestione e i profughi assegnatari degli alloggi “riservati”, sorto in base al citato art. 17, è assoggettato, anche ai fini della determinazione del canone, al regime giuridico dettato in via generale per i rapporti tra gli stessi enti e gli assegnatari ordinari. Al contrario, per i profughi assegnatari degli alloggi “dedicati”, di cui all'art. 18, l'art. 24 della stessa legge n. 137 del

1952 ha previsto un canone di locazione maggiorato, che – secondo il testo originario – comprendeva «le spese generali di amministrazione e manutenzione dell'alloggio calcolate secondo le norme del T.U. 28 aprile 1938 n. 1165, nonché una somma pari al 2 per cento annuo del costo dell'alloggio stesso», e – secondo il testo vigente dello stesso art. 24, come modificato dall'art. 1 della legge 14 marzo 1961, n. 182 (Modificazioni agli articoli 24 e 25 della legge 4 marzo 1952, n. 137, concernente l'assistenza a favore dei profughi di guerra) – include «le spese generali, di amministrazione e di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre una somma pari allo 0,50 per cento annuo del costo di costruzione dell'alloggio». Gli istituti gestori, riscosso il canone, sono tenuti a riversare allo Stato la quota – prima del 2 per cento, poi dello 0,5 per cento – relativa al costo di costruzione (art. 25 della legge n. 137 del 1952).

Proprio in considerazione del più oneroso canone da essi corrisposto, ai profughi assegnatari degli alloggi "riservati", di cui all'art. 18, è stata concessa la facoltà di acquistare gli immobili a condizioni di particolare favore. L'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993 ha, infatti, riconosciuto ai profughi assegnatari degli alloggi «realizzati» ai sensi della legge 4 marzo 1952, n. 137 – costruiti, cioè, in base all'art. 18 di tale legge – il diritto di chiederne la cessione in proprietà, «beneficiando delle condizioni di miglior favore contenute nell'articolo 26» del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2 (Norme concernenti la disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico), ossia pagando un corrispettivo pari al 50 per cento del costo di costruzione dell'alloggio.

L'art. 4, comma 223, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004) ha definitivamente chiarito che il regime di maggior favore previsto dall'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993 si applica soltanto alla speciale categoria di profughi assegnatari degli alloggi di cui all'art. 18 della legge n. 137 del 1952.

La scelta del legislatore statale di riservare il trattamento di acquisto agevolato ai soli profughi assegnatari di alloggi realizzati in base agli artt. 18 e seguenti della legge n. 137 del 1952 si giustifica – come già osservato in passato dalla Corte di cassazione – in ragione del fatto che tale categoria, nel pagare una canone di locazione maggiorato, ha «già corrisposto sia una quota annua (prima del 2 per cento e, poi, dello 0,5 per cento) del costo di costruzione, e dunque, una somma che – per le assegnazioni effettuate negli anni 1952-53 poteva aver raggiunto circa il 40 per cento di questo costo – sia una quota parte delle spese di manutenzione straordinaria» (Cassazione civile, sentenza n. 13949 del 1999).

2.2. – L'impugnata legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 ha esteso il suddetto regime privilegiato, che consente di acquistare la proprietà dell'immobile versando un importo corrispondente alla metà del costo di costruzione, a tutti i profughi assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Secondo l'art. 1 di tale legge regionale, infatti, anche «i profughi, assegnatari della quota degli alloggi di edilizia residenziale pubblica loro riservata ai sensi dell'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi), ovvero ai sensi dell'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Normativa organica per i profughi), possono chiedere ai comuni la cessione in proprietà di tali alloggi entro il 30 giugno 2006, beneficiando delle condizioni di miglior favore», ossia di un prezzo di cessione che – in base all'articolo 3 – «è determinato nella misura del 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore».

La scelta così compiuta ha l'effetto di estendere un regime di privilegio, derogatorio rispetto alle norme generali in materia di edilizia residenziale pubblica, e di alterare la posizione relativa della categoria interessata rispetto ad altre categorie – i profughi di cui all'art. 18 della legge n. 137 del 1952 e gli assegnatari ordinari di alloggi popolari – che sono titolari del medesimo diritto all'abitazione, al quale la giurisprudenza costituzionale riconosce carattere inviolabile (*ex plurimis*, sentenze [n. 61 del 2011](#), [n. 404 del 1988](#) e [n. 217 del 1988](#)).

Tale scelta è in contrasto con l'art. 3 Cost. per l'irragionevolezza sia del criterio prescelto per l'estensione del beneficio, sia della parificazione di situazioni eterogenee, nonché per la non giustificata disparità di trattamento che risulterebbe dall'applicazione delle disposizioni censurate. Innanzitutto, occorre considerare che la tutela dei profughi rientrati in Italia al termine del secondo conflitto mondiale è stata soddisfatta assicurando – attraverso la riserva delle assegnazioni e la costruzione diretta dei fabbricati, previste, rispettivamente dagli artt. 17 e 18 della legge n. 137 del 1952 – la disponibilità di un adeguato numero di alloggi da assegnare loro in locazione. Né le leggi dell'epoca, né quelle dei decenni successivi hanno attribuito ai suddetti conduttori un trattamento pecuniario agevolato (rispetto a quello spettante agli assegnatari ordinari di alloggi dell'edilizia residenziale pubblica) per il solo fatto di essere «profughi». Le disposizioni regionali censurate introducono, invece, un regime di privilegio a favore dei profughi a oltre sessanta anni di distanza dagli eventi che avevano determinato la specificità del problema abitativo di tale categoria di persone. Per di più, in numerosi casi, per via del tempo intercorso, gli eventuali beneficiari non sono i profughi stessi, bensì, «in caso di decesso dell'assegnatario originario», i familiari con esso conviventi «ai quali sia stato riconosciuto il diritto al subentro nell'assegnazione dell'alloggio» (art. 2, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005). Appare, perciò, irragionevole la scelta del legislatore regionale di stabilire, a distanza di tanto tempo, un trattamento di favore che, tra gli assegnatari di alloggi popolari, privilegia la categoria dei profughi e, in concreto, i loro discendenti.

Inoltre, è vero che il legislatore statale, con l'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993, ha previsto agevolazioni nell'acquisto degli alloggi popolari a favore dei profughi assegnatari dei fabbricati realizzati in base all'art. 18 della legge n. 137 del 1952. Tuttavia, il beneficio è stato loro accordato non in quanto profughi, bensì in quanto conduttori gravati da un canone di locazione più oneroso di quello ordinario, perché comprensivo sia di una quota delle spese di manutenzione straordinaria, sia di una quota annua del costo di costruzione. La legge della Regione Toscana n. 59 del 2005, invece, estendendo l'ambito soggettivo di applicazione del regime di maggior favore nell'acquisto di alloggi popolari al di là dell'ambito indicato dall'art. 1, comma 24, della legge n. 560 del 1993, accorda rilievo esclusivo alla qualifica di profugo e trascura il dato differenziale – il canone di locazione maggiorato – che è all'origine del regime di maggior favore riservato dalla legislazione statale ai profughi destinatari degli alloggi di cui agli artt. 18 e seguenti della legge n. 137 del 1952. In tal modo, il legislatore regionale equipara il trattamento di due gruppi di conduttori di alloggi pubblici che, benché accomunati dall'essere (stati) profughi, si trovano, rispetto alle condizioni di esercizio del diritto al riscatto dell'immobile, in una situazione oggettivamente differenziata.

Infine, gli artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005 determinano una disparità di trattamento, anch'essa non giustificata, tra i profughi assegnatari di alloggi popolari “riservati”, di cui all'art. 17 della legge n. 137 del 1952, e gli ordinari assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica. La normativa regionale censurata, infatti, differenzia la posizione di tali categorie di conduttori senza tener conto del fatto che gli uni e gli altri – avendo goduto dell'assistenza pubblica in ragione di un comune stato di bisogno, ritenuto meritevole di tutela, e avendo corrisposto negli anni, agli enti gestori degli alloggi loro assegnati, un identico canone di locazione – si trovano, ai fini dell'acquisto in proprietà dell'immobile, nella medesima condizione.

3. – In considerazione della inscindibile connessione esistente tra gli impugnati artt. 1 e 3 della Regione Toscana n. 59 del 2005 e le altre disposizioni (artt. 2 e 4) della stessa legge, l'illegittimità costituzionale dei primi deve estendersi in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 – Assistenza a favore dei profughi, ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 – Normativa organica per i profughi);

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 degli articoli 2 e 4 della legge della Regione Toscana n. 59 del 2005.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

Sentenza del 27 giugno 2013, n. 162

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistenti	Regione Lazio	
Materie	Ordinamento civile e penale Ordine pubblico e sicurezza	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 1, comma 3, legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)»	illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 1, nel corpo della precedente legge della Regione Lazio 10 novembre 1997, n. 41	art. 117, secondo comma, lettere l), Cost.
art. 1, comma , l.r. Lazio 9/2012	inammissibilità della questione	art. 117, secondo comma, lettere h) e l), Cost.
art. 1, comma 3, l.r. Lazio 9/2012	inammissibilità della questione nella parte in cui prevede l'inserimento dell'art. 2-bis, comma 2, nel corpo della precedente legge reg. Lazio n. 41 del 1997	art. 117, secondo comma, lettere h) e l), Cost.

Sintesi

La norma oggetto del ricorso statale contiene disposizioni che novellano la legge regionale concernente la realizzazione e l'esercizio di aviosuperfici e campi di volo per aeromobili sul territorio laziale.

I profili di illegittimità rilevati dal Governo attengono alla supposta violazione delle norme statali che prevedono regole uniformi su tutto il territorio nazionale ai fini della sicurezza del volo e della tutela dell'incolumità pubblica, violazione che si concreta nella lesione dei parametri costituzionali relativi alla "sicurezza" (art. 117, secondo comma, lettera h)) e all' "ordinamento civile e penale" (art. 117, secondo comma, lettera l)).

In particolare, alcune censure (art. 1, comma 1, l.r. 9/2012) riguardano la previsione di figure, come quella dei «campi di volo», e di attività, quali «il volo e i vari sport dell'aria ad esso collegati, ad esempio il paracadutismo, volo a vela, volo da diporto e sportivo», che non trovano corrispondenza nella disciplina contenuta nel decreto ministeriale di attuazione della normativa statale sulla liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio (decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006 di attuazione della l. 2 aprile 1968, n. 518). A giudizio della Corte, le suddette censure sono da ritenere inammissibili in riferimento ad entrambi i parametri costituzionali evocati, in quanto si limitano a denunciare "in modo generico", senza individuare la parte della norma lesiva dei principi richiamati e senza chiarire le motivazioni dell'incidenza della norma stessa su tali principi.

Parimenti inammissibile è la questione relativa alla disposizione concernente l'uso dei campi da volo e delle aviosuperfici da parte dei «velivoli del 118, del 115 e delle delle forze di polizia, in caso di trasporto sanitario d'urgenza, di soccorso di emergenza, di operazioni di salvataggio, evacuazione o antincendio e di operazioni simili» (art. 1, comma 3, seconda parte), in quanto, secondo la Corte "non viene svolta....alcuna censura" ad opera del ricorrente.

Risulta fondata, invece, la questione relativa alle ipotesi di responsabilità previste per i piloti dei velivoli e i gestori delle aviosuperfici (art. 1, comma 3, prima parte) in materia di tutela dell'incolumità pubblica, materia afferente alla competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.

SENTENZA N. 162
ANNO 2013

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	"
-Alessandro	CRISCUOLO	"
-Paolo	GROSSI	"
-Giorgio	LATTANZI	"
-Aldo	CAROSI	"
-Marta	CARTABIA	"
-Sergio	MATTARELLA	"
-Mario Rosario	MORELLI	"
-Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21 settembre 2012, depositato in cancelleria il 1° ottobre 2012 ed iscritto al n. 128 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Achille Chiappetti per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

(Omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), della Costituzione.

2. – L'art. 1, comma 1, della legge impugnata sostituisce l'art. 1 della legge della Regione Lazio 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo), nel modo seguente: «1. La presente legge disciplina la realizzazione e l'esercizio di aviosuperfici e campi di volo per aeromobili nel rispetto della legge 2 aprile 1968, n. 518 (Liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 8 agosto 2003 (Norme di attuazione della l. 2 aprile 1968, n. 518, concernente la liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006 (Norme

di attuazione della l. 2 aprile 1968, n. 518, concernente la liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), del decreto del Ministro dei trasporti 10 marzo 1988 (Modificazione al d.m. 27 dicembre 1971 recante norme di attuazione della l. 2 aprile 1968, n. 518, concernente la liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), della legge 25 marzo 1985, n. 106 (Disciplina del volo da diporto o sportivo) e successive modifiche e del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 133 (Nuovo regolamento di attuazione della legge 25 marzo 1985, n. 106, concernente la disciplina del volo da diporto o sportivo). 2. Le aviosuperfici ed i campi di volo di cui al comma 1 riguardano l'esercizio del volo e dei vari sport dell'aria ad esso collegati, ad esempio paracadutismo, volo a vela, volo da diporto e sportivo. 3. I campi di volo si differenziano dalle aviosuperfici per la presenza, in queste ultime, di strutture permanenti quali hangar, depositi, officine, servizi tecnologici, servizi di ristoro ed altri edifici, purché ad esse complementari, e che necessitano, per tale motivo, di variante allo strumento urbanistico generale delle aree interessate. Le aviosuperfici possono inoltre essere dotate di recinzioni leggere con paletti e rete metallica».

Secondo il ricorrente la disciplina regionale andrebbe a ledere la competenza esclusiva statale prevista all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost., in materia di «sicurezza» e di «ordinamento civile e penale».

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 41 del 1997, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, confliggerebbe inoltre con l'art. 1 del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006 che, dopo aver definito aviosuperfici, elisuperfici ed idrosuperfici, non contemplerebbe la figura dei campi di volo.

Detta disposizione si porrebbe inoltre in contrasto con l'art. 6, comma 1, del citato decreto, attuativo della legge 2 aprile 1968, n. 518 (Liberalizzazione dell'uso delle aree di atterraggio), il quale non farebbe alcun riferimento alle attività previste dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 41 del 1997 nella nuova formulazione, quali il «volo e i vari sport dell'aria ad esso collegati, ad esempio paracadutismo, volo a vela, volo da diporto e sportivo».

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012 introduce l'art. 2-*bis* dopo l'art. 2 della legge reg. Lazio n. 41 del 1997. La nuova disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost., perché detterebbe norme in materia di responsabilità nell'uso dei campi di volo e delle aviosuperfici, invadendo la competenza dello Stato e formulando una disciplina sostanzialmente difforme da quella contenuta nel decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006, in materia di responsabilità dei piloti e gestori delle aviosuperfici.

3. – La Regione eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 31, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Non sarebbe stata fornita dal ricorrente prova dell'esistenza, neppure attraverso l'indicazione dei suoi estremi, della delibera del Consiglio dei Ministri, necessario presupposto del ricorso.

Il ricorso sarebbe poi inammissibile perché proposto non dal Presidente del Consiglio dei ministri, bensì dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Quest'ultima sarebbe una mera struttura amministrativa, che la Costituzione non includerebbe tra gli organi che compongono il Governo.

Anche la prima censura sarebbe inammissibile, poiché non sarebbe affatto specificata quale parte dell'impugnata disposizione inciderebbe sulle materie della «sicurezza» e dell'«ordinamento civile e penale». Sotto tale profilo sarebbe violato l'art. 19, comma 1, della delibera della Corte costituzionale 7 ottobre 2008 (Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

Nel merito, la Regione sostiene che il nuovo art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 41 del 1997 si limiterebbe a disciplinare, all'interno di una delle definizioni elencate («aviosuperfici»), una mera distinzione valevole solo a fini edilizi-urbanistici, ossia in una materia di competenza regionale.

In ordine alla seconda questione afferente alla disciplina delle responsabilità, la Regione sostiene che essa non avrebbe alcuna portata lesiva, in quanto sarebbe mera ripetizione della normativa statale.

4. – Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni della parte convenuta in ordine alla forma ed alle modalità del ricorso ed in particolare in ordine alla deliberazione del Consiglio dei ministri ed alla legittimazione del ricorrente.

4.1. – L'eccezione d'inammissibilità circa la mancata prova dell'esistenza e la mancata indicazione degli estremi della delibera del Consiglio dei ministri non è fondata. Le disposizioni di cui all'art. 31, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 e di cui all'art. 19 delle Norme integrative, che disciplinano il procedimento dinnanzi alla Corte costituzionale, prevedono la sola notificazione alla controparte del ricorso introduttivo del giudizio, che deve poi essere depositato unitamente alla delibera di autorizzazione a stare in giudizio. Detti adempimenti sono stati pienamente rispettati dal Presidente del Consiglio dei ministri e pertanto l'eccezione non può essere accolta.

4.2. – Priva di fondamento è altresì la censura della Regione, secondo cui il ricorso sarebbe inammissibile per essere stato proposto «non dal Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di vertice di Governo, bensì dalla Presidenza del Consiglio dei ministri», organo che non sarebbe legittimato in quanto «mera struttura amministrativa». L'espressione adottata nell'instanzazione del ricorso – «Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri» – non appare idonea ad ingenerare alcuna incertezza in ordine al soggetto proponente il giudizio e alla sua conseguente legittimazione.

5. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012 sono inammissibili in riferimento sia alla lettera *h*) sia alla lettera *l*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

5.1. – Quanto alla pretesa invasione della competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), in materia di «sicurezza», il rimettente si limita a richiamare detto ambito competenziale, ma non chiarisce le ragioni per le quali esso sarebbe invaso dalla norma censurata. In particolare, non viene individuata la parte della norma che andrebbe ad incidere sulla materia della sicurezza, non potendosi considerare adeguato sotto questo profilo il mero richiamo di definizioni contenute in un decreto ministeriale, in relazione al quale, peraltro, la prescrizione regionale non si pone in contrasto.

L'unica vera specificazione contenuta nella norma impugnata afferisce alla definizione delle «aviosuperfici», al solo fine di individuarne il regime edilizio-urbanistico nell'ambito della omonima materia di pertinenza regionale.

5.2. – Per quel che riguarda la pretesa violazione dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in materia di «ordinamento civile e penale», il Presidente del Consiglio dei ministri si limita a denunciarla in modo generico, senza esporre alcun argomento idoneo a chiarire per quale motivo e su quali disposizioni dell'ordinamento civile e penale detta norma andrebbe ad incidere.

6. – Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost., è inammissibile per la parte inerente all'inserimento dell'art. 2-*bis*, comma 2, nel corpo della precedente legge reg. Lazio n. 41 del 1997. Infatti, in relazione al citato comma 2 non viene svolta dal Presidente del Consiglio dei ministri alcuna censura.

7. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012 è fondata per la parte in cui tale norma dispone l'inserimento dell'art. 2-*bis*, comma 1, nel corpo della precedente legge reg. Lazio n. 41 del 1997.

Detta disposizione prevede ipotesi di responsabilità in materia di «sicurezza della pubblica incolumità», di uso del territorio e di tutela dell'ambiente per i piloti dei velivoli e ulteriori ipotesi a carico del gestore della aviosuperficie, per quanto riguarda le strutture facenti parte della stessa nella fase di decollo e di atterraggio dell'aeromobile.

Il contenuto della norma impugnata è chiaramente riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale, quello dell'ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il quale non può essere inciso dal legislatore regionale.

A parte il rilievo che essa non trova speculare corrispondenza – in grado di specificare l'eccezione di mera riproducibilità di norma statale – in nessuna disposizione dell'ordinamento civile e penale, la sua illegittimità dipende dal semplice intervento nella sfera di competenza riservata in via esclusiva allo Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009 e n. 211 del 2006).

La norma censurata, dunque, per il solo fatto di intervenire in una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con detto parametro costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo)», nella parte in cui prevede l'inserimento dell'art. 2-*bis*, comma 1, nel corpo della precedente legge della Regione Lazio 10 novembre 1997, n. 41 (Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo);

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Lazio n. 9 del 2012, nella parte in cui prevede l'inserimento dell'art. 2-*bis*, comma 2, nel corpo della precedente legge reg. Lazio n. 41 del 1997, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), Cost., 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 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2013.

Sentenza del 17 giugno 2013, n. 152		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Campania	
Materie	Principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione Procedimento amministrativo	
Oggetto del giudizio	Esito del giudizio	Parametri costituzionali
art. 18-bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), limitatamente alle parole «che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».	illegittimità costituzionale	art. 97 Cost.
Sintesi		
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, lett. b) della legge della Regione Campania concernente i criteri per la nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. c), e terzo comma, Cost.</p> <p>Le norme campane, nell'introdurre una nuova disciplina per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del Servizio sanitario regionale, prevedono la decadenza automatica dei direttori generali in carica, entro sessanta giorni dalla pubblicazione di un apposito disciplinare.</p> <p>La Corte ha dichiarato incostituzionale, attingendo a una fitta giurisprudenza formatasi negli anni, il meccanismo della decadenza automatica dei direttori generali, ricordando come essi costituiscono, nelle aziende sanitarie locali, figure tecniche con il compito di conseguire, nell'adempimento di obbligazioni di risultato, obiettivi gestionali, senza alcun rapporto diretto con l'organo politico.</p> <p>La Corte ha ritenuto sussistente, sotto diversi profili, la violazione dell'art. 97 Cost. perché la decadenza automatica dei direttori generali lede, <i>in primis</i>, il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, incidendo sulla continuità dell'azione amministrativa e viola, ancora, il principio dell'efficienza e dell'efficacia della P.A. perché impedisce una valutazione oggettiva dell'azione del dirigente. La disposizione campana, ancora, lede - secondo il Giudice delle leggi - il principio dell'imparzialità amministrativa perché prevede una illegittima ipotesi di cessazione anticipata e automatica dell'incarico direzionale per decisione di un organo politico, violando anche il principio del giusto procedimento, impedendo al dirigente di intervenire nel procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere le motivazioni della decisione.</p>		

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	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"
-	Aldo	CAROSI	"
-	Marta	CARTABIA	"
-	Sergio	MATTARELLA	"
-	Mario Rosario	MORELLI	"
-	Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-11 settembre 2012, depositato in cancelleria il 17 settembre 2012 ed iscritto al n. 123 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;
udito l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli 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 impugnato l'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

2.— La disposizione impugnata modifica la legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserendo l'art. 18-bis. I primi quattro commi di questo articolo, non censurati, dettano una nuova disciplina per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale. Il quinto comma dell'art. 18-bis prevede che le modalità di espletamento della nuova procedura di nomina siano regolate da un disciplinare, adottato con deliberazione della Giunta regionale, e che «[f]ino all'approvazione del disciplinare la nomina dei

direttori generali è comunque disposta tra le persone iscritte nell'Elenco di cui al comma 1 che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».

3.— Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata, prevedendo che i direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale decadano dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare, violerebbe l'art. 97 Cost.

4.— La questione è fondata.

4.1.— Come già rilevato da questa Corte, i direttori generali delle ASL costituiscono «una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale» (sentenza n. 104 del 2007). Le funzioni svolte dai direttori sono di carattere tecnico-gestionale, come confermato anche dai requisiti che la legge richiede per la loro nomina ai sensi dell'art. 3 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) e dell'art. 18, comma 3-bis, della legge della Regione Campania n. 32 del 1994 (sentenza n. 34 del 2010).

Sotto il profilo organizzativo, tra l'organo politico e i predetti direttori generali «non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato», ma «vi è una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl» (sentenza n. 104 del 2007 e sentenza n. 34 del 2010). Nella Regione Campania i rapporti tra direttori sanitari e organi politici sono mediati da strutture dipendenti dalla Giunta, e, in particolare, dal Capo Dipartimento, che svolge «funzioni di vigilanza e controllo degli enti e degli organismi di riferimento dipendenti dalla Regione» (art. 7 del regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12).

4.2.— La disposizione impugnata, trovando applicazione nei confronti della tipologia di figure dirigenziali appena descritta – che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto –, viola l'art. 97 Cost. sotto più profili.

Innanzitutto, essa è in contrasto con il principio di buon andamento, perchè il meccanismo di decadenza automatica incide sulla continuità dell'azione amministrativa (sentenze n. 228 del 2011; n. 304 e n. 224 del 2010). Come questa Corte ha statuito nella sentenza n. 124 del 2011, infatti, «[I]l rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere [...] connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa».

In secondo luogo, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del direttore, previsto dalla disposizione impugnata, viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, perchè esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (sentenze n. 34 e n. 224 del 2010).

In terzo luogo, la disposizione impugnata viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, perchè introduce un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale dipendente da un atto dell'organo politico (sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010).

Infine, la disposizione impugnata viola il principio del giusto procedimento, perchè non prevede «il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione» (sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008).

5.— Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b),

della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), limitatamente alle parole «che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare». Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.