



Consiglio Regionale del Lazio
Servizio Legislativo, Centro Studi

**SENTENZE E ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
DI INTERESSE REGIONALE**

I SEMESTRE 2012



Pubblicazione a cura
del Servizio Legislativo, Centro Studi

Supervisione:

Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Legislativo, Centro Studi)

Coordinamento:

Enrico Laurenti

Elaborazione:

Enrico Laurenti, Laura Bruni, Ida Maietta, Anastasia Sciubba di Nunzio, Paola Tiburzi,
Letizia Tocca, Finanzio Caschera, Antonella De Santis, Giovanna Maria Bonanno

INDICE CRONOLOGICO

| | |
|---|-----|
| Sentenza del 26 gennaio 2012, n. 14..... | 9 |
| Sentenza del 26 gennaio 2012, n. 16..... | 14 |
| Sentenza del 7 febbraio 2012, n. 18..... | 20 |
| Sentenza del 9 febbraio 2012, n. 20..... | 25 |
| Sentenza del 16 febbraio 2012, n. 22..... | 35 |
| Sentenza del 23 febbraio 2012, n. 30..... | 46 |
| Sentenza del 23 febbraio 2012, n. 32..... | 58 |
| Sentenza del 23 febbraio 2012, n. 33..... | 75 |
| Sentenza del 23 febbraio 2012, n. 34..... | 83 |
| Sentenza del 23 febbraio 2012, n. 35..... | 88 |
| Sentenza del 9 marzo 2012, n. 50..... | 93 |
| Sentenza del 9 marzo 2012, n. 51..... | 98 |
| Sentenza del 9 marzo 2012, n. 52..... | 104 |
| Sentenza del 9 marzo 2012, n. 54..... | 109 |
| Sentenza del 21 marzo 2012, n. 63..... | 115 |
| Sentenza del 23 marzo 2012, n. 67..... | 124 |
| Sentenza del 28 marzo 2012, n. 70..... | 134 |
| Sentenza del 30 marzo 2012, n. 74..... | 152 |
| Sentenza del 5 aprile 2012, n. 80..... | 159 |
| Sentenza del 12 aprile 2012, n. 86..... | 179 |
| Sentenza del 12 aprile 2012, n. 90..... | 187 |
| Sentenza del 18 aprile 2012, n. 96..... | 193 |
| Sentenza del 20 aprile 2012, n. 99..... | 200 |
| Sentenza del 20 aprile 2012, n. 100..... | 210 |
| Sentenza del 26 aprile 2012, n. 105..... | 215 |
| Sentenza del 26 aprile 2012, n. 106..... | 220 |
| Sentenza del 26 aprile 2012, n. 108..... | 225 |
| Sentenza del 10 maggio 2012, n. 114..... | 231 |
| Sentenza del 10 maggio 2012, n. 115..... | 242 |
| Sentenza del 10 maggio 2012, n. 116..... | 249 |
| Sentenza del 10 maggio 2012, n. 121..... | 256 |
| Sentenza del 17 maggio 2012, n. 129..... | 262 |
| Sentenza del 31 maggio 2012, n. 133..... | 269 |
| Sentenza del 4 giugno 2012, n. 139..... | 275 |
| Sentenza del 6 giugno 2012, n. 141..... | 287 |
| Sentenza del 6 giugno 2012, n. 142..... | 294 |

| | |
|---|-----|
| Sentenza del 7 giugno 2012, n. 147 | 305 |
|---|-----|

INDICE SISTEMATICO

| DESCRITTORI | SENTENZE II SEMESTRE 2011 |
|---|-------------------------------|
| acque minerali e termali | |
| agricoltura | 96 |
| alimentazione | |
| ambiente e beni culturali | |
| appalti e gare | 52 |
| apprendistato | |
| armi, munizioni ed esplosivi | |
| artigianato | 86 |
| assistenza e servizi sociali | |
| attuazione degli atti dell'Unione europea | |
| autonomia costituzionale delle regioni e degli enti locali | |
| autonomia finanziaria regionale | 139 |
| autonomia patrimoniale delle regioni e degli enti locali | |
| autonomie speciali | |
| caccia e pesca | 20, 105, 106, 116 |
| cave, miniere e torbiere | |
| cerimoniale | |
| circoscrizioni comunali | |
| commercio | 18 |
| concessioni demaniali marittime | |
| concessioni acque pubbliche | 114 |
| concorrenza di competenze | |
| controlli della Corte dei conti | |
| coordinamento della finanza pubblica | 30, 32, 33, 70, 115, 121, 139 |
| coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale | |
| copertura finanziaria | 70, 115 |
| demanio e patrimonio | |
| disciplina delle comunità montane | |
| edilizia residenziale pubblica | |
| edilizia e urbanistica | |
| energia | 99 |

| | |
|---|-------------------------|
| enti locali | 67, 114, 142 |
| finanziamenti statali | |
| formazione professionale | 108 |
| funzioni amministrative | |
| funzioni fondamentali di comuni e province | |
| giurisdizione e norme processuali | 34 |
| governo del territorio | 96 |
| grandi reti di trasporto e di navigazione | |
| immigrazione | |
| ineleggibilità e incompatibilità | 67 |
| iniziativa economica privata | |
| interesse unitario/disciplina uniforme | |
| intese, accordi e pareri | |
| istruzione | 147 |
| lavoro | |
| legislazione elettorale | |
| libera circolazione | 86 |
| libertà di iniziativa economica privata | |
| livelli essenziali | 32 |
| minoranze linguistiche | |
| normativa di dettaglio | |
| ordinamento civile e penale | 34, 51, 52, 63, 74, 139 |
| ordinamento della comunicazione | |
| ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali | |
| ordinamento e organizzazione amministrativa regionale | 90, 139, 141 |
| ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali | 32, 34, 147 |
| ordine pubblico e sicurezza | 34, 35 |
| organi regionali | 63 |
| perequazione delle risorse finanziarie | |
| politica estera <i>vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea</i> | |
| polizia amministrativa locale | |
| porti e aeroporti civili | |
| potere regolamentare statale | |
| potere sostitutivo | 121 |
| potestà regolamentare degli enti locali | |
| potestà regolamentare statale | 139 |
| previdenza sociale | |

| | |
|---|---|
| principio dell'effettività della tutela giurisdizionale | |
| principio di proporzionalità e adeguatezza | |
| principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione | 30 |
| principio di differenziazione | |
| principio di leale collaborazione | 121, 139 |
| principio di ragionevolezza | 139 |
| principio di sussidiarietà | |
| principio di uguaglianza | |
| principi generali e costituzionali | 32, 133 |
| procedimento amministrativo | |
| procedimento legislativo | |
| professioni | 50 |
| proprietà industriale | |
| protezione civile | 22, 32 |
| pubblico impiego | 30, 51, 129, 141 |
| rapporti internazionali e con l'Unione europea | 63 |
| referendum | |
| rifiuti | |
| rimozione degli squilibri economici e sociali | |
| servizio idrico integrato | |
| servizi pubblici locali | |
| sicurezza stradale | |
| sistema elettorale regionale | |
| sistema tributario e contabile dello Stato | 30, 32, 33, 50, 99 |
| sistema tributario e contabile regionale e locale | 22, 99, 142 |
| stabilizzazione del personale | 30, 99 |
| statuto della Regione | 63 |
| trasferimento di risorse | |
| trasporto | |
| turismo | 80, 96 |
| tutela del risparmio e mercati finanziari | |
| tutela dell'ambiente | 14, 16, 20, 54, 99, 100, 105, 106, 116, 133 |
| tutela della concorrenza | 18, 52 |
| tutela della salute | 50, 115, 129 |
| unità giuridica ed economica | |
| valorizzazione dei beni culturali e ambientali | |

| | |
|---|--------|
| valutazione di impatto ambientale | |
| variazioni territoriali | |
| vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale | 16, 86 |
| violazione del giudicato | |

| Sentenza del 26 gennaio 2012, n. 14 | | |
|---|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Regione Abruzzo | |
| Resistente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Materia | Tutela dell'ambiente | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 1, legge della Regione Abruzzo 22 dicembre 2010, n. 60, (Modifica all'art. 2 della L.R. 18 maggio 2000, n. 96 - Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale "Pineta Dannunziana" e Istituzione del Parco regionale della Pace nella frazione di Pietransieri) | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale che modifica i confini della riserva naturale di interesse provinciale "Pineta Dannunziana", istituita dalla legge regionale 18 maggio 2000, n. 96 (Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale "Pineta Dannunziana") attraverso l'estensione dell'originario territorio.</p> <p>Secondo la Corte la norma impugnata, che dispone un così rilevante ampliamento territoriale, si pone in palese contrasto con la disciplina statale e regionale di settore. L'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge-quadro sulle aree protette), in parte recepita dalla legge regionale 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa), infatti, prevede al comma 1, lettere a) e b), che costituiscono, tra gli altri, principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali, "la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta" (da realizzarsi attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio), e "la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco di cui all'art. 25".</p> <p>Il coinvolgimento dei diversi enti territoriali interessati, prosegue la Corte, essendo volto a realizzare un compiuto e bilanciato apprezzamento delle varie esigenze e finalità che la realizzazione dell'area protetta mira a perseguire, non può essere considerato un semplice adempimento formale, bensì un aspetto procedimentale di particolare rilevanza. Poiché la tutela delle risorse ambientali e del territorio presenta molteplici aspetti di ordine naturalistico, economico, sociale e culturale, non può essere preclusa la partecipazione</p> | | |

degli enti locali volta a definire, sia la localizzazione dell'area protetta, sia gli obbiettivi che attraverso la stessa si vogliono conseguire.

La norma impugnata, conclude la Corte, prevedendo l'ampliamento di una già istituita riserva naturale provinciale senza la partecipazione delle comunità locali interessate, adotta modalità procedurali che si discostano "in peius dai principi fondamentali tracciati dalla legislazione statale a garanzia dei diritti partecipativi che, in materia di aree protette, è riconosciuta alle comunità locali e, per esse, agli enti correlativi".

Per tale motivo, la disposizione regionale si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

SENTENZA N. 14

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 22 dicembre 2010, n. 60 (Modifica all'art. 2 della L.R. 18 maggio 2000, n. 96 - Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale "Pineta Dannunziana" e Istituzione del Parco regionale della Pace nella frazione di Pietransieri), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-23 marzo 2011, depositato in cancelleria il 24 marzo 2011 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;
udito l'avvocato dello Stato Maria Pia Camassa per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale la legge della Regione Abruzzo 22 dicembre 2010, n. 60, recante «Modifica dell'art. 2 della L.R. 18 maggio 2000, n. 96 - Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale "Pineta Dannunziana" e Istituzione del Parco regionale della Pace nella frazione di Pietransieri».

Secondo il ricorrente, la legge regionale impugnata, nello stabilire un ampliamento di circa 29 ettari dell'area destinata a riserva naturale, pari a circa un terzo della superficie totale della riserva già esistente, avrebbe, nella sostanza, proceduto ad istituire un'altra porzione di riserva naturale, in assenza dei presupposti normativamente previsti. In particolare, si deduce la violazione dell'art. 118 della Costituzione, in riferimento alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge-quadro sulle aree protette), alla legge della Regione Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa), al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) ed alla legge della Regione Abruzzo 12 aprile 1983, n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), in quanto non sarebbero state rispettate le disposizioni statali e regionali che regolano la materia, con specifico riguardo ai requisiti ed alle finalità cui la individuazione delle aree naturali deve rispondere, e non sarebbe stata consentita la partecipazione degli enti locali territorialmente interessati al procedimento di istituzione della nuova area protetta, in contrasto anche con i principi fondamentali in materia di valorizzazione dei beni ambientali e, perciò, con l'art. 117, terzo comma, Cost. Considerato, poi, che le riserve naturali rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, si lamenta la violazione anche dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto le Regioni potrebbero adottare norme «conservative e migliorative dei parchi esistenti», risultando alle stesse inibito, al lume dell'indicato parametro, realizzare, come nella specie, «nuove estensioni su terreni estranei alla riserva», attraverso leggi regionali che «siano addirittura automaticamente modificative delle pianificazioni territoriali esistenti (Q.R.R., Piano Paesistico, P.T.C.P., P.R.G.)».

2.— Va preliminarmente osservato che il ricorso del Governo, ancorché formalmente rivolto contro un'intera legge, appare, tuttavia, nello sviluppo dei motivi di censura, chiaramente e specificamente indirizzato soltanto alla disposizione di cui all'art. 1 della legge medesima, senza che possano generarsi incertezze in ordine al contenuto e ai limiti della promossa questione di legittimità costituzionale e, dunque, secondo un principio più volte affermato, in ordine all'ammissibilità del ricorso (tra le molte, sentenze n. 223 del 2010, n. 59 del 2006, n. 74 del 2004).

3.— Nei predetti termini, la questione è fondata.

4.— La legge regionale in esame si limita, quanto all'art. 1, a modificare i confini della riserva naturale di interesse provinciale "Pineta Dannunziana", istituita dalla legge regionale 18 maggio 2000, n. 96 (Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale "Pineta Dannunziana"), stabilendo una estensione di 85 ettari a fronte dei 59 originari. All'art. 2 è, invece, prevista l'istituzione di un parco regionale di estensione indeterminata, ma individuabile attraverso la planimetria approvata dal Consiglio comunale di Roccaraso.

Con un'innovazione di così sicura e cospicua incidenza rispetto al preesistente regime, la normativa oggetto di censura si è posta in palese contrasto con la disciplina, sia statale sia regionale, che governa il settore. L'art. 22 della già citata legge-quadro sulle aree protette (legge n. 394 del 1991) – *in parte qua* recepita dalla richiamata legge regionale n. 38 del 1996 – stabilisce infatti, al comma 1, lettere *a*) e *b*), che costituiscono, tra gli altri, principi fondamentali, per la disciplina delle aree naturali protette regionali: «la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta», da realizzarsi «attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio»; nonché «la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco di cui all'art. 25».

Il coinvolgimento dei diversi enti territoriali interessati rappresenta, dunque, uno snodo procedimentale di essenziale rilievo, trattandosi di una partecipazione tutt'altro che formale, dal momento che essa è volta a realizzare un compiuto e bilanciato apprezzamento delle varie esigenze e finalità che la realizzazione dell'area protetta mira a perseguire. La tutela delle risorse ambientali e del territorio presenta, infatti, come è ovvio, una pluralità di peculiari aspetti – di ordine naturalistico, economico, sociale, culturale – che necessariamente comportano l'altrettanto diversificato concorrere degli enti locali “esponenziali” delle relative comunità, alle quali, dunque, non può, nelle forme regolate, essere negato uno specifico diritto a interloquire, che valga a definire non soltanto l'ambito spaziale della istituenda area, ma anche gli obiettivi che attraverso essa si intendano concretamente realizzare, nell'ambito delle scelte consentite dalla disciplina di settore.

Nello stabilire *ex abrupto* la mera estensione territoriale di una già istituita riserva naturale provinciale, senza tener conto, anche in relazione al sensibile incremento dell'area interessata, della esigenza della partecipazione, per come prevista, delle comunità locali interessate, la disposizione impugnata si pone, dunque, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.: pur dovendosi ritenere compatibile con l'indicato parametro la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio di proprie competenze, di procedere ad interventi legislativi ampliativi della sfera di tutela riservata allo Stato, non può, al contrario, considerarsi legittima l'adozione, da parte degli stessi enti, di modalità procedimentali che – come nella specie – si discostino *in peius* dai principi fondamentali tracciati dalla legislazione statale a garanzia dei diritti partecipativi che, in materia di aree protette, è riconosciuta alle comunità locali e, per esse, agli enti correlativi (al riguardo, la sentenza n. 282 del 2000, nonché, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, per quanto concerne il rispetto dei livelli minimi uniformi previsti dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, *ex multis*, la sentenza n. 315 del 2010).

Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale prospettati dal ricorrente.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Abruzzo 22 dicembre 2010, n. 60, recante «Modifica all'art. 2 della L.R. 18 maggio 2000, n. 96 -

Istituzione della Riserva Naturale di interesse provinciale “Pineta Dannunziana” e Istituzione del Parco regionale della Pace nella frazione di Pietransieri».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2012.

| Sentenza del 26 gennaio 2012, n. 16 | | |
|---|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Sardegna | |
| Materie | Tutela dell'ambiente Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 2, legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5 (Disposizioni integrative della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 – Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna) | non fondatezza della questione | art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>Il giudizio in esame verte sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5 (Disposizioni integrative della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 – Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna) che, novellando la legge regionale sarda 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), introduce l'art. 59 <i>bis</i>. Tale disposizione disciplina i prelievi venatori in deroga prevedendo, ai fini dell'adozione del relativo provvedimento, la previa acquisizione del parere dell'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) o, se non ancora istituito, di un comitato tecnico-scientifico composto da tre esperti, rispettivamente nelle materie di ambiente e fauna selvatica, coltivazioni agricole e salute pubblica, che viene istituito con delibera della Giunta regionale su proposta dell'assessore della difesa dell'ambiente.</p> <p>Ad avviso del ricorrente, la novella si pone in contrasto con la norma statale (art. 19 <i>bis</i>, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio", come introdotto dall'art.1 della legge 3 ottobre 2002, n. 221 "Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE"), che prevede che le deroghe alla normativa comunitaria in materia siano adottate dopo aver sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (ora ISPRA) o "gli istituti riconosciuti a livello regionale"; di conseguenza la norma regionale viene censurata sotto il duplice profilo costituzionale del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e della competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente.</p> <p>Ad avviso della Corte la censura non è fondata. Invero, il tenore letterale della norma statale, attraverso la particella disgiuntiva "o", consente di porre in forma di legittima</p> | | |

alternativa le opzioni concernenti l'adozione dei suddetti pareri; del pari legittima risulta essere l'opzione per la Regione di avvalersi del "Comitato tecnico-scientifico" dovendosi ritenere che, essendo un organismo previsto a livello di legislazione primaria, sia anch'esso un istituto "riconosciuto a livello regionale".

SENTENZA N. 16

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5 (Disposizioni integrative della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 – Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 marzo-1° aprile 2011, depositato in cancelleria il 5 aprile 2011 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;
uditi l'avvocato dello Stato Maria Pia Camassa per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5 (Disposizioni integrative della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 - Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), nella parte in cui, avendo introdotto nella legge della Regione autonoma Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), l'art. 59-*bis*, prevede, al comma 3 della norma novellata, che, ai fini della disciplina del prelievo venatorio in deroga, l'assessore regionale della difesa dell'ambiente adotti – previa deliberazione della Giunta e d'intesa cogli assessori dell'agricoltura e riforma agraria e dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale – il provvedimento in deroga «sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS) ovvero, se non ancora istituito, un comitato tecnico-scientifico» istituito, su proposta del medesimo assessore della difesa dell'ambiente, con deliberazione della Giunta regionale.

1.1.— Secondo l'avviso del ricorrente siffatta disposizione violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *s*), della Costituzione in quanto sarebbe in contrasto con l'art. 19-*bis*, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), il quale, a sua volta, nel recepire la normativa comunitaria, prevede che le deroghe alla direttiva 79/409/CEE sono applicate per periodi determinati, sentiti esclusivamente l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (ora ISPRA) o gli Istituti riconosciuti a livello regionale.

Per il ricorrente, infine, la norma censurata, non prevedendo l'acquisizione del parere di cui al citato art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, oltre a confliggere coi ricordati parametri costituzionali sia riguardo alla violazione dei vincoli derivanti dal rispetto dell'ordinamento comunitario sia riguardo alla competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente, eccederebbe altresì dalle competenze statutarie fissate dall'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2.— Nel costituirsi, la difesa regionale eccepisce, in via preliminare, la inammissibilità del ricorso sia perché ne sarebbe oscuro il *petitum* sia perché il ricorrente avrebbe impugnato il solo comma 3 del novellato art. 59-*bis* della legge regionale n. 23 del 1998, come introdotto per effetto dell'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2011, e non anche il successivo comma 4, disposizione questa così inscindibilmente legata con la precedente da rendere, ad avviso della Regione resistente, inammissibile il ricorso se non rivolto nei confronti di ambedue.

Viene, altresì, eccepito che il ricorrente avrebbe omesso di considerare le competenze legislative della Regione quali derivanti dallo statuto di autonomia.

3.— L'eccezione di inammissibilità è destituita di fondamento riguardo a tutti i profili sotto i quali è prospettata.

3.1.— Quanto al primo – supposta oscurità del *petitum* dovuta al fatto che non sarebbe dato comprendere se il ricorrente censura la disposizione impugnata poiché essa consente l'adozione dei provvedimenti derogatori al divieto di prelievo venatorio previa acquisizione del parere dell'IRFS in luogo di quello reso dall'ISPRA ovvero poiché essa, sino alla istituzione del predetto Istituto regionale, consente la adozione dei citati provvedimenti derogatori previa

acquisizione del parere reso da un ristretto Comitato tecnico-scientifico nominato, su proposta dell'assessore della difesa dell'ambiente, dalla Giunta regionale – osserva questa Corte che dall'esame del ricorso introduttivo del giudizio emerge con sufficiente chiarezza che il Presidente del Consiglio dei ministri ha inteso impugnare la disposizione introdotta dall'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2011 nella parte in cui essa non prevede, quale momento procedimentale strumentale alla adozione dei provvedimenti di competenza regionale in materia di deroghe al divieto di prelievo venatorio, la acquisizione del parere reso dall'ISPRA – organismo questo che, come è noto, per effetto dell'art. 28, comma 2, 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, svolge le funzioni in precedenza affidate all'INFS – prevedendo, invece, in via alternativa fra di loro, la acquisizione o del parere reso dall'IRFS ovvero, sino alla istituzione di questo, di quello reso da un Comitato *ad hoc*.

Nella prospettazione impugnatoria formulata nel ricorso le due ultime previsioni appaiono accomunate sotto la medesima censura di incostituzionalità; non vi è, pertanto, impugnazione ancipite ma, semmai, cumulativa di ambedue le proposizioni normative.

3.2.— Riguardo al secondo profilo in base al quale la resistente Regione eccepisce la inammissibilità del ricorso, osserva questa Corte che, sebbene il comma 4 del novellato art. 59-*bis* della legge regionale n. 23 del 1998 sia strettamente connesso con il precedente comma 3, in particolare proprio con riferimento alla espressione del parere finalizzato alla adozione dei provvedimenti in deroga al divieto del prelievo venatorio, posto che esso indica quali debbano essere i temi trattati nell'atto consultivo e le fonti di cognizione da considerare, tuttavia non vi è motivo, stante anche il principio dispositivo che disciplina il sistema della impugnazione in via principale di fronte alla Corte costituzionale degli atti aventi forza di legge, per ritenere che sia onere necessario del ricorrente, sotto comminatoria di inammissibilità del ricorso, procedere alla impugnazione non solo della disposizione normativa che ritiene direttamente violativa degli evocati precetti costituzionali ma anche di quelle ad essa eventualmente correlate da un, più o meno stretto, vincolo funzionale.

Ciò tanto più nel presente caso in cui, data la subordinazione logica che il comma 4 dell'art. 59-*bis* della legge regionale n. 23 del 1998 ha rispetto alla parte del comma 3 oggetto dell'incidente di costituzionalità, l'eventuale accoglimento del ricorso – pur nei limiti in cui è stato ora proposto – con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione nella parte impugnata, privando di contenuti sostanziali anche il successivo comma 4 così da renderlo un vuoto simulacro, determinerebbe, nei fatti, la definitiva inefficacia anche di questa altra disposizione legislativa, ancorché non impugnata.

3.3.— Riguardo alla mancata evocazione dei parametri statutari, al di là di una, sia pur non diffusamente argomentata, evocazione dei limiti competenziali fissati dall'art. 3, comma 1, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), vi è da dire che la opponibilità anche alle Regioni a statuto speciale dei vincoli stabiliti dall'art. 117, commi primo e secondo, della Costituzione rende non necessario l'esame della censura anche in base alle regole di competenza legislativa dettate dagli statuti di autonomia regionale.

4.— Quanto al merito, la questione non è fondata.

4.1.— In sostanza il ricorrente si duole del fatto che il legislatore regionale sardo, nel disciplinare l'esercizio del potere (espressamente attribuito alle Regioni dall'art. 19-*bis*, comma 1, della legge n. 157 del 1992) di consentire, nei limiti previsti dalla normativa comunitaria e da quella statale, deroghe al regime di divieto del prelievo venatorio abbia previsto che l'assessore regionale della difesa dell'ambiente adotti i relativi provvedimenti, non avendo sentito l'ISPRA, organismo statale come detto succeduto nei compiti già dell'INFS, ma «sentito l'Istituto regionale per la fauna selvatica (IRFS)» ovvero, sino alla istituzione di questo, un Comitato tecnico-scientifico *ad hoc*.

Il ricorrente non tiene, evidentemente, conto della circostanza che proprio l'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, disposizione espressiva dei principi comunitari e statali che, in ipotesi, sarebbero stati violati dal legislatore sardo, consente che le deroghe al divieto di prelievo venatorio siano concesse sentito l'INFS (attualmente sostituito dall'ISPRA) «o gli istituti riconosciuti a livello regionale».

È, pertanto, di tutta evidenza, come dimostrato dall'uso della particella disgiuntiva «o», che lo stesso legislatore statale abbia previsto, in occasione della concessione delle citate deroghe, la possibilità, per l'organo regionale di amministrazione attiva, di giovare, in alternativa, sia del parere reso dall'ISPRA che di quello reso da omologhi organismi riconosciuti in ambito regionale.

5.— La scelta del legislatore sardo di ritenere sufficiente il solo parere rilasciato dall'Istituto riconosciuto a livello regionale deve essere, pertanto, considerata una legittima opzione, consentita da una piana esegesi della norma statale condotta in base al tenore testuale dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992.

È appena il caso di ricordare che l'art. 7 del decreto-legge 16 agosto 2006, n. 251 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), aveva provveduto a modificare il comma 3 dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 (vale a dire la disposizione legislativa presa a riferimento come norma interposta), sopprimendo la possibilità dell'opzione e rendendo quindi obbligatoria l'assunzione del parere dell'allora INFS, ma che il suddetto decreto non è stato convertito in legge nel termine di sessanta giorni e, pertanto, è decaduto.

A livello statistico, può essere di qualche interesse rilevare che un rapido esame della legislazione regionale di settore dà modo di censire un significativo numero di leggi regionali che prevedono, in alternativa al parere reso dall'ISPRA, il parere di un «istituto riconosciuto a livello regionale» (così, espressamente, l'art. 2, comma 3, della legge della Regione Lombardia 30 luglio 2008, n. 24, recante «Disciplina del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in attuazione della legge 3 ottobre 2002, n. 221 “Integrazione alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio in attuazione dell'art. 9 della direttiva comunitaria 79/409/CEE”», l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Calabria 27 marzo 2008, n. 6, recante «Disciplina del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in attuazione della legge 3 ottobre 2002, n. 221 “Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio in attuazione dell'art. 9 delle direttiva comunitaria

79/409/CEE”», l’art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2007, n. 30, recante «Disciplina del regime di deroga in attuazione della legge 3 ottobre 2002, n. 221 “Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157” e dell’art. 9 della direttiva 79/409/CEE» e, analogamente, l’art. 7-*bis*, comma 1, lettera g, della legge della Regione Marche n. 7 del 1995, come introdotto dall’art. 7 della legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15, recante «Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria”»).

5.1.— La legittimità dell’opzione esercitata dal legislatore della Sardegna vale anche per quanto riguarda la previsione, nelle more della istituzione dell’IRFS (dovendosi per tale intendere la concreta istituzione, dato che quella meramente normativa, evidentemente non ancora attuata, risale alla entrata in vigore dell’art. 9 della legge regionale n. 23 del 1998), della possibilità di avvalersi del parere reso dal Comitato tecnico-scientifico *ad hoc*. Ciò in quanto si deve ritenere che, data la sua previsione a livello di legislazione primaria, anche questo sia un organismo «riconosciuto a livello regionale», del quale, giova sottolineare, non è affatto contestata dal ricorrente né la astratta qualificazione tecnica dei componenti, né le loro modalità di nomina, né la indipendente idoneità a svolgere funzioni consultive.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 gennaio 2011, n. 5 (Disposizioni integrative della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 – Norme per la protezione della fauna selvatica e per l’esercizio della caccia in Sardegna), sollevata, in relazione all’art. 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2012.

| Sentenza del 7 febbraio 2012, n. 18 | | |
|--|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione autonoma Sardegna | |
| Materie | Commercio Tutela della concorrenza | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 3, legge della Regione autonoma Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6 recante “Modifiche all’articolo 2 della legge regionale 21 maggio 2002, n. 9 (Agevolazioni contributive alle imprese nel comparto del commercio), interpretazione autentica dell’articolo 15, comma 12 della legge regionale 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali) e norme sul trasferimento delle attività”, nella parte in cui inserisce l’art. 15-bis, comma 4, nella legge regionale n. 5 del 2006 | Illegittimità costituzionale , nella parte in cui prevede che la cessione dell’attività «non può essere effettuata, ad eccezione dei casi di cui al comma 5, prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all’esercizio dell’attività stessa». | art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte costituzionale con la presente sentenza dichiara l’illegittimità costituzionale della norma regionale, che, subordinando la cessione di attività commerciali su aree pubbliche al decorso di un triennio dalla data del rilascio del titolo abilitativo, restringe la possibilità di accesso di nuovi operatori, con conseguente violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce la tutela della concorrenza alla competenza legislativa esclusiva statale. I fini di utilità sociale ai quali, secondo la difesa regionale, sarebbe preordinata la norma impugnata sono già adeguatamente tutelati mediante l’accertamento del possesso dei requisiti soggettivi effettuato dall’amministrazione in caso di trasferimento dell’attività e comunque non rientrano tra le ragioni di pubblico interesse che, ai sensi della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno, possono giustificare una restrizione al principio della libera circolazione dei servizi. Come già precisato dalla giurisprudenza costituzionale, una</p> | | |

disciplina è illegittima, nonostante sia in astratto riconducibile alla materia del commercio, di competenza legislativa residuale delle Regioni, quando produca in concreto effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale, quali la limitazione temporale alla cessione di attività commerciali prevista dalla norma regionale impugnata.

SENTENZA N. 18
ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6, recante «Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 21 maggio 2002, n. 9 (Agevolazioni contributive alle imprese nel comparto del commercio), interpretazione autentica dell'articolo 15, comma 12 della legge regionale 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali), e norme sul trasferimento dell'attività», nella parte in cui inserisce l'art. 15-*bis*, comma 4, nella legge regionale n. 5 del 2006, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18 aprile 2011, depositato in cancelleria il 21 aprile 2011 ed iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano 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 notificato il 18 aprile 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 21 aprile 2011 (reg. ric. n. 35 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6, recante «Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 21 maggio 2002, n. 9 (Agevolazioni contributive alle imprese nel comparto del commercio), interpretazione autentica dell'articolo 15, comma 12 della legge regionale 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali), e norme sul trasferimento dell'attività», nella parte in cui inserisce l'art. 15-*bis*, comma 4, nella legge regionale n. 5 del 2006, limitando nel tempo la facoltà di cessione dell'attività commerciale per atto tra vivi.

Nel disciplinare il trasferimento dell'attività commerciale su aree pubbliche, l'art. 15-*bis*, comma 4, stabilisce che «La cessione dell'attività per atto tra vivi [...] non può essere effettuata, ad eccezione dei casi di cui al comma 5, prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». Tale previsione interferirebbe con la materia «tutela della concorrenza», che l'art. 117, comma secondo, lettera *e*), Cost. assegna alla competenza esclusiva del legislatore statale; si porrebbe, inoltre, in contrasto con le norme dell'Unione europea in materia di libera circolazione dei servizi, che vincolano la potestà legislativa delle Regioni ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.; lederebbe, infine, il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'art. 41 Cost., nonché l'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2.— In via preliminare, va respinta l'eccezione sollevata dalla Regione autonoma Sardegna, secondo la quale le censure prospettate dal ricorrente non sarebbero adeguatamente motivate e non terrebbero conto della sfera di competenza legislativa espressamente riconosciuta alla Regione dallo statuto speciale.

Ai fini del giudizio sulla ammissibilità dei ricorsi proposti nei confronti di una Regione ad autonomia speciale, assume rilievo il riferimento alle competenze stabilite dallo statuto (da ultimo, sentenza n. 90 del 2011) ed è necessario specificare, con riguardo all'art. 117 Cost., «quale tra le diverse sfere di competenza statale sarebbe stata in concreto invasa» (sentenza n. 258 del 2004).

Nel caso in esame, il ricorrente riconosce che il commercio è materia di competenza regionale e fa riferimento alle materie riservate dallo statuto alla potestà legislativa della Regione, deducendo, tra l'altro, la violazione dell'art. 3. Le censure così prospettate non sono generiche o non sufficientemente motivate. Le violazioni lamentate e i parametri invocati sono chiaramente individuati (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011).

3.— Nel merito, la questione è fondata.

3.1.— L'art. 15-*bis*, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 5 del 2006 stabilisce che la cessione dell'attività commerciale su suolo pubblico non può essere effettuata

«prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa». Tale norma, imponendo una limitazione temporale alla cessione di attività commerciali, restringe la possibilità di accesso di nuovi operatori, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. («tutela della concorrenza»).

La circostanza che la restrizione riguardi il commercio «su aree pubbliche» non modifica questa conclusione. L'esercizio dell'attività è, in ogni caso, consentito solo in base a un titolo abilitativo, il cui rilascio dipende dalla disponibilità di aree specificamente adibite. L'art. 15, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2006 prevede, infatti, che il commercio può essere svolto «su posteggi dati in concessione» oppure «su qualsiasi area, negli spazi appositamente definiti da ogni singolo comune, purché in forma itinerante e sui posteggi liberi». Anche in un contesto nel quale il numero complessivo delle autorizzazioni all'esercizio del commercio è condizionato dalla disponibilità di «spazi appositamente definiti», una limitazione temporale alla cessione dell'attività si traduce inevitabilmente in una barriera all'entrata di nuovi operatori.

3.2.— L'art. 16 della direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 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), stabilisce che una deroga al principio della libera circolazione dei servizi può ritenersi necessaria – e dunque ammissibile – solo quando sia giustificata «da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente». Nessuna di tali ragioni può essere addotta a fondamento della norma impugnata.

Come rilevato dalla difesa regionale, l'art. 15-*bis*, comma 4, della legge regionale n. 5 del 2006 persegue fini di utilità sociale (quali la garanzia della «serietà» dell'esercizio del commercio, la qualità dei servizi resi, la produttività della rete distributiva e la solidità dell'intera filiera produttiva), in quanto mira «ad evitare la spinta all'acquisizione dei titoli abilitativi e all'apertura dell'attività commerciale al solo fine di ricavarne, immediatamente, un profitto attraverso l'alienazione, con l'evidente conseguenza del possibile svuotamento dell'ordinario procedimento amministrativo che deve essere seguito al fine dell'apertura di un'impresa commerciale (procedimento che prevede la richiesta dell'interessato e la verifica dei suoi requisiti)». Tali fini di utilità sociale – già adeguatamente tutelati, in caso di trasferimento dell'attività, mediante l'accertamento del possesso dei requisiti soggettivi effettuato dall'amministrazione *ex* art. 15-*bis*, comma 2, della medesima legge regionale n. 5 del 2006 – non rientrano tra le ragioni di pubblico interesse che, secondo l'art. 16 della direttiva 2006/123/CE, possono giustificare l'imposizione di una restrizione al principio della libera circolazione dei servizi.

3.3.— Inoltre, l'attinenza della norma impugnata alla materia del commercio, riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni, non è di per sé sufficiente ad escludere eventuali profili di illegittimità costituzionale. Infatti, «è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (sentenza n. 150 del 2011). L'art. 15-*bis*, comma 4, della legge regionale della Regione autonoma Sardegna n. 5 del 2006, subordinando la cessione di attività

commerciali su aree pubbliche al decorso di un triennio dalla data del rilascio del titolo abilitativo, ostacola l'accesso a quelle attività e condiziona, restringendolo, il libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.— Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

Per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15-*bis*, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali), introdotto dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 febbraio 2011, n. 6 recante «Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 21 maggio 2002, n. 9 (Agevolazioni contributive alle imprese nel comparto del commercio), interpretazione autentica dell'articolo 15, comma 12 della legge regionale 18 maggio 2006, n. 5 (Disciplina generale delle attività commerciali) e norme sul trasferimento dell'attività», nella parte in cui prevede che la cessione dell'attività «non può essere effettuata, ad eccezione dei casi di cui al comma 5, prima che siano decorsi tre anni dalla data del rilascio del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività stessa».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 febbraio 2012.

| Sentenza del 9 febbraio 2012, n. 20 | | |
|---|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Abruzzo | |
| Materie | Caccia e pesca Tutela dell'ambiente | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| artt. 1 e 2, legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 39 (Norme per la definizione del calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2010/2011) | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |
| art. 3, commi 2 e 3 e 5, comma 1, l.r. 39/2010 | inammissibilità della questione | art. 117, primo comma, Cost. |
| art. 3, comma 3, l.r. 39/2010 | non fondatezza della questione | art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato alcuni articoli della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 39 (Norme per la definizione del calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2010/2011). Tali norme riguardano la disciplina della stagione venatoria, delle giornate e orari di caccia, l'elenco delle specie cacciabili, i periodi di caccia nonché la possibilità di esercitare l'attività venatoria nelle zone di protezione speciale, il calendario e l'elenco delle attività vietate; l'art. 5, comma 1, riguarda, invece, l'esercizio della caccia alla fauna migratoria. Gli artt. 1 e 2 della legge regionale abruzzese, tuttavia, non sono state impuginate per il loro contenuto intrinseco bensì per la circostanza che tali disposizioni siano state approvate con legge regionale anziché con semplice provvedimento amministrativo.</p> <p>Il Governo ritiene lesa la competenza esclusiva dello Stato, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), Cost. e l'art. 117, primo comma (rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario) avendo violato la Regione Abruzzo, sempre a parere del Governo, anche la normativa europea.</p> <p>Con questa sentenza la Corte Costituzionale prende in esame, e lo dichiara non conforme alla Costituzione, il fenomeno "diffuso a livello regionale" – come precisa la stessa Corte – di approvare in forma di legge un provvedimento richiesto dalla normativa statale, in forma amministrativa. Da tempo la Corte ha preso posizione contro le leggi-provvedimento ed il pericolo insito di queste a prestarsi a contenere disparità di trattamento, stante il carattere particolare e, talvolta, derogatorio che le leggi-provvedimento possono prevedere. Per questo motivo la Corte sottopone, la legge-provvedimento, ad un severo e penetrante controllo di legittimità costituzionale. Dopo la</p> | | |

modifica del titolo V della Costituzione, poi, la Corte ha più volte statuito, come lo Stato, quando opera in materie di competenza esclusiva, può legittimamente imporre alle regioni, di adottare un determinato tipo di atto anziché la forma della legge.

Ed è quello che è accaduto in questa occasione: il Governo, infatti, ha rilevato come i commi 2 e 4 dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), abbiano lasciato intendere come il calendario venatorio dovesse essere approvato con atto amministrativo anziché con una legge regionale.

Una forma flessibile, quella dell'atto amministrativo, che ben si concilia con una eventuale e repentina esigenza di modificare il calendario venatorio nel caso in cui dovesse verificarsi la necessità di variarlo, dovendo la Regione, per esempio, limitare il prelievo venatorio, sia per la sopravvenienza di particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche, sia nel caso di malattie ed altre calamità.

La Corte, invece, ha giudicato inammissibile la questione della presunta violazione del diritto comunitario da parte della Regione Abruzzo, in quanto il Governo non ha motivato la censura e non ha indicato concretamente la normativa dell'Unione Europea che sarebbe stata violata.

Non fondata, invece, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. Il Governo dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge abruzzese, in quanto non menzionava il divieto di preapertura dell'attività venatoria, previsto dal d.m. 17 ottobre 2007 e la Corte Costituzionale ha stabilito che, benché la Regione non abbia riprodotto tale divieto nel proprio calendario venatorio, questo opera automaticamente proprio in virtù del decreto ministeriale.

SENTENZA N. 20

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

| | | |
|---------------|------------|------------|
| - Alfonso | QUARANTA | Presidente |
| - Franco | GALLO | Giudice |
| - Luigi | MAZZELLA | ” |
| - Gaetano | SILVESTRI | ” |
| - Sabino | CASSESE | ” |
| - 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, 2, 3, commi 2 e 3, e 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 39 (Norme per la definizione del calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2010/2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-14 ottobre 2010, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2010 ed iscritto al n. 110 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 2011 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida 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 degli articoli 1, 2, 3, commi 2 e 3, e 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 39 (Norme per la definizione del calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2010/2011), in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La legge impugnata contiene plurime disposizioni concernenti l'esercizio della caccia sul territorio regionale, relative, ma non esclusivamente, alla stagione venatoria 2010-2011: tra queste, lo Stato ha censurato integralmente gli artt. 1 e 2, con cui è stato approvato il calendario venatorio annuale; l'art. 3, commi 2 e 3, con cui si sono adottate norme aventi ad oggetto l'attività venatoria nelle zone di protezione speciale, prescrivendone il calendario (comma 2), e specificando in linea generale le attività che vi sono vietate (comma 3); l'art. 5, comma 1, relativo all'esercizio della caccia alla fauna migratoria.

Il ricorrente ritiene in primo luogo che tali disposizioni ledano la propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di cui sarebbe espressione, in particolar modo, l'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio); in secondo luogo, che esse contrastino con la normativa dell'Unione europea e siano perciò in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

2.– La Regione Abruzzo ha eccepito la sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso, poiché le norme impuginate hanno avuto applicazione nel corso della stagione venatoria 2010-2011, che si è oramai conclusa.

L'eccezione non ha fondamento: questa Corte ha costantemente affermato che la cessazione della materia del contendere nei ricorsi in via principale può conseguire alla

mancata produzione di effetti delle disposizioni impugnate, e non certo al caso opposto, in cui esse hanno invece trovato applicazione, consolidando in tal modo la lesione denunciata. In particolare, tale principio ha già avuto modo di essere formulato in una vicenda del tutto analoga alla presente (sentenza n. 405 del 2008).

3.– Le questioni poste con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. sono inammissibili, posto che il ricorrente non le ha corredate di motivazione, né ha indicato la normativa dell'Unione che sarebbe stata violata dal legislatore regionale.

4.– Quanto all'altro parametro invocato dal ricorrente deve considerarsi, con riferimento agli artt. 1 e 2 della legge impugnata, che tali disposizioni censurate approvano in via legislativa il calendario venatorio per la stagione 2010-2011, indicando sia le date e gli orari entro cui la caccia è consentita (art. 1), sia le specie cacciabili, con riferimento, per ciascuna di esse, al peculiare arco temporale aperto all'attività venatoria (art. 2).

Il ricorrente contesta non già il contenuto di tali norme, ma la fonte con cui esse sono state introdotte nell'ordinamento: a parere dell'Avvocatura, non sarebbe permesso al legislatore regionale sostituirsi all'amministrazione della Regione nel compimento di un'attività di regolamentazione che l'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992 riserverebbe alla sfera amministrativa.

In particolare, l'art. 18, comma 4, della legge appena citata stabilisce che «le regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria».

Secondo il ricorrente, verrebbe in tal modo esplicitato, nell'ambito di una sfera di competenza dello Stato, che il calendario venatorio debba essere contenuto in un atto avente natura amministrativa, anziché legislativa.

5.– La questione è fondata.

5.1.– Questa Corte ha avuto occasione più volte di giudicare norme di legge regionali, analoghe a quelle oggi impugnate, con cui è stato approvato il calendario venatorio.

Si tratta di tipiche leggi-provvedimento, in quanto le disposizioni che esse contengono sono prive di astrattezza e generalità, e sono destinate ad esaurire i propri effetti contingenti con lo spirare della stagione di caccia. Esse, piuttosto che a comporre interessi in conflitto secondo apprezzamenti propri della discrezionalità legislativa, tendono a tradurre in regole dell'agire concreto, e per il caso di specie, un complesso di valutazioni, basate su elementi di carattere squisitamente tecnico-scientifico: ciò, al fine di introdurre, in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali (art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992), un elemento circoscritto di flessibilità all'interno dell'altrimenti rigido quadro normativo nazionale.

L'intervento regionale viene infatti consentito espressamente dalla legge dello Stato proprio allo scopo di modulare l'impatto delle previsioni generali recate dalla normativa statale, in tema di calendario venatorio e specie cacciabili, sulle specifiche condizioni dell'*habitat* locale, alla cui verifica ben si presta un'amministrazione radicata sul territorio. In questa prospettiva, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, se da un lato predetermina gli esemplari abbattibili, specie per specie e nei periodi indicati, dall'altro lato permette alla Regione l'introduzione di limitate deroghe ispirate a una simile finalità, e chiaramente

motivate con riguardo a profili di natura scientifica: ne è confermata la previsione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), richiesto dall'art. 18, comma 2, e dall'art. 18, comma 4, con specifico riferimento all'approvazione del calendario venatorio.

In questo contesto si è diffuso a livello regionale il fenomeno di attrarre alla forma della legge il provvedimento richiesto dalla normativa dello Stato, ma è solo con l'odierno ricorso che per la prima volta la legittimità costituzionale di una simile scelta viene presa in esame da questa Corte.

In linea generale, la Corte ha ritenuto, anche con riguardo alla sfera di competenza delle Regioni, che «nessuna disposizione costituzionale (...) comporta una riserva agli organi amministrativi o “esecutivi” degli atti a contenuto particolare e concreto» (*ex plurimis*, sentenza n. 143 del 1989; in precedenza, sentenza n. 20 del 1956), benché abbia precisato che le leggi-provvedimento debbono soggiacere «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 202 del 1997).

Nel vigore della revisione della Parte II del Titolo V della Costituzione, si è aggiunto che legittimamente la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza che le è riservata in via esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa (sentenze n. 44 del 2010, n. 271 e n. 250 del 2008; ordinanza n. 405 del 2008).

In tale area riservata di competenza, per quanto la funzione amministrativa debba essere allocata al livello di governo reputato idoneo ai sensi dell'art. 118 Cost., il compito sia di individuare questo livello, sia di disciplinare forma e contenuto della funzione, non può che spettare al legislatore statale (sentenza n. 43 del 2004).

Nel caso di specie, è pacifico che la selezione, sia delle specie cacciabili, sia dei periodi aperti all'attività venatoria, implichi l'incisione di profili propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002): il legislatore nazionale ha perciò titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge.

Va ora aggiunto che, osservando gli ordinari criteri ermeneutici, spetta all'interprete, e a questa Corte in primo luogo, stabilire se una siffatta restrizione, giustificata alla luce della natura degli interessi in gioco, possa essere desunta dall'impianto logico della normativa statale, anche in difetto di una disposizione che la preveda univocamente.

5.2.– Ciò premesso, la questione si risolve decidendo se l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui prevede che sia approvato dalla Regione «il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria», intenda con ciò prescrivere la forma di atto amministrativo, come suggerisce l'espressione letterale cui il legislatore statale ha voluto ricorrere.

La risposta a un simile quesito deve essere affermativa.

In via generale, si è già osservato che il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari «a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti» (sentenza n. 143 del 1989); viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza

esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità.

La scelta che si provveda con atto amministrativo non solo è l'unica coerente in tale ordine di idee con il peculiare contenuto che nel caso di specie l'atto andrà ad assumere, e si inserisce dunque armonicamente nel tessuto della legge n. 157 del 1992, ma si riconnette altresì ad un regime di flessibilità certamente più marcato che nell'ipotesi in cui il contenuto del provvedimento sia cristallizzato nella forma della legge.

Ove si tratti di proteggere la fauna, un tale assetto è infatti il solo idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato: è sufficiente, a tale proposito, porre mente all'art. 19, comma 1, della legge n. 157 del 1992, che prevede il ricorso da parte della Regione a divieti imposti da «sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o per altre calamità». È chiaro che quando, come nel caso in questione, vi è ragionevole motivo di supporre che l'attività amministrativa non si esaurisca in un unico atto, ma possa e debba tornare a svilupparsi con necessaria celerità per esigenze sopravvenute, le forme e i tempi del procedimento legislativo possono costituire un aggravio, persino tale in casi estremi da vanificare gli obiettivi di pronta regolazione dei casi di urgenza (con riferimento alla legge impugnata, ad esempio, basti rilevare che l'art. 1, comma 10, consente all'amministrazione regionale soltanto di "ridurre" la caccia nei casi considerati, e non di vietarla, come invece è prescritto, in via alternativa alla riduzione, dal citato art. 19 della legge statale).

L'intervento in questione forma poi oggetto di un obbligo da parte della Repubblica nei confronti dell'Unione, la cui direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), si prefigge di tutelare la fauna, assoggettando, tra l'altro, il regime derogatorio rispetto alle previsioni generali a stringenti requisiti (art. 9), e questa Corte, a tal proposito, ha già avuto modo di affermare che le deroghe non possono venire introdotte dalla Regione con legge-provvedimento, poiché verrebbe vanificato il potere di annullamento assegnato dall'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 al Presidente del Consiglio dei ministri (sentenza n. 250 del 2008).

Bisogna ora precisare che non è solo lo speciale regime derogatorio, ma l'intero corpo provvedimentale su cui esso opera, quanto al calendario venatorio, che non tollera di venire irrigidito nella forma della legge, tenuto anche conto che tra regole ordinarie e deroghe eccezionali deve in linea di massima sussistere un'identità formale, che permetta alle seconde di agire sulle prime, fermo il potere di annullamento preservato in capo allo Stato.

Vi sono infatti casi, indicati dall'art. 9, comma 1, lettera *a*), della direttiva n. 2009/147/CE, attuato dall'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, in cui l'allargamento dei limiti entro cui ordinariamente è consentita la caccia, se per un verso è tollerato dal diritto dell'Unione, per altro verso si impone, allo scopo di preservare significativi interessi ambientali di segno contrario, ovvero di altra natura, come, tra quelli selezionati dalla direttiva, la salute, la sicurezza pubblica, la sicurezza aerea.

In tali casi, la deroga necessita di venire introdotta con efficacia immediata, sicché angusto, e potenzialmente insufficiente, è lo spazio temporale aperto al legislatore regionale per rimuovere eventuali ostacoli in tal senso provenienti dalla legge-provvedimento.

Infine, è ben noto che il passaggio dall'atto amministrativo alla legge implica un mutamento del regime di tutela giurisdizionale, tutela che dal giudice comune passa alla giustizia costituzionale.

Non che questa Corte sia sprovvista dei mezzi per sospendere l'esecuzione di una legge ritualmente impugnata in via principale (art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87); tuttavia, ciò si verifica a condizione che il Governo abbia promosso la relativa questione di legittimità costituzionale. Si è già sottolineato (sentenza n. 271 del 2008) che il legislatore statale può preferire lo strumento del ricorso giurisdizionale innanzi al giudice comune, e ciò in ragione sia della disponibilità del ricorso in capo alle parti private legittimate, sia dei tempi con cui il giudice può assicurare una pronta risposta di giustizia, sia della latitudine dei poteri cautelari di cui esso dispone, sia dell'ampiezza del contraddittorio che si può realizzare con i soggetti aventi titolo per intervenire, estranei invece, in linea di principio, al giudizio costituzionale sul riparto delle competenze legislative.

Inoltre, ove parte del giudizio sia l'amministrazione, il giudice comune ben può inserire le proprie misure cautelari nel flusso dell'attività di quest'ultima, prescrivendo che essa sia prontamente riesercitata secondo i criteri che di volta in volta vengono somministrati, affinché, in luogo del vuoto di normazione, che conseguirebbe alla mera sospensione della legge-provvedimento, si realizzi celermente una determinazione del calendario della caccia, compatibile con i tempi imposti dall'incalzare delle stagioni, e avente natura definitiva.

Non a caso l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 esige che il calendario venatorio sia pubblicato entro il 15 giugno di ogni anno: in tal modo, si suppone che, esperiti eventuali ricorsi giurisdizionali comuni, esso sia adeguatamente e legittimamente disponibile per l'inizio della caccia, ovvero per settembre inoltrato.

Una simile tempistica è pienamente compatibile con l'attività regionale, solo se la Regione adotta atti che non solamente siano immediatamente aggredibili innanzi al giudice comune, ma che possano direttamente da quest'ultimo essere conformati in via cautelare alle esigenze del caso concreto, entro un termine estremamente contenuto.

Né si traggono argomenti contrari, come vorrebbe la difesa regionale, dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 marzo 1997 (Modificazione dell'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 18, comma 1, della L. 11 febbraio 1992, n. 157), nella parte in cui esso prevede che le Regioni vi si adeguino con i «rispettivi atti legislativi e amministrativi»: a parte il fatto che si tratta di norma secondaria, inidonea ad alterare le scelte del legislatore, resta da dire che il rinvio così disposto ha il solo scopo di richiamare la fonte regionale che risulta competente sulla base del quadro legislativo vigente.

5.3.– Alla luce di tutti questi argomenti, appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere

nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento.

Pertanto, gli artt. 1 e 2 della legge impugnata debbono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, con assorbimento dell'autonoma censura di illegittimità costituzionale sviluppata in riferimento all'art. 2, commi 10 e 12, per avere tali disposizioni previsto l'acquisizione del parere di un ente regionale, anziché dell'ISPRA.

6.– L'art. 5, comma 1, della legge impugnata è censurato a propria volta per avere introdotto, in tema di caccia alla fauna migratoria, il parere di un ente regionale, ovvero dell'Osservatorio faunistico regionale, in luogo di quello dell'ISPRA richiesto dalla normativa nazionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

È tuttavia incontrovertibile che l'Osservatorio, la cui istituzione è prevista dall'art. 5 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), non sia ancora entrato in attività, con l'effetto che la norma impugnata non ha potuto trovare applicazione, né potrà averne in futuro, giacché essa ha un'efficacia limitata alla stagione venatoria ormai conclusa.

Pertanto, non residua alcun interesse all'esame della censura, rispetto alla quale va dichiarata la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, ordinanza n. 126 del 2010).

7.– L'art. 3, comma 2, della legge impugnata limita a due giornate alla settimana la caccia nelle zone di protezione speciale indicate dal precedente comma 1, e il ricorrente ritiene che tale disposizione debba leggersi unitamente all'art. 1, comma 2, della medesima legge, secondo cui l'attività venatoria si esercita anche «con l'ausilio del cane». Viceversa, l'art. 5, comma 1, lettera a), del decreto ministeriale 17 ottobre 2007 (Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione, ZSC, e Zone di Protezione Speciale, ZPS), nel regolare il corrispondente divieto che le Regioni sono tenute ad introdurre nelle zone di protezione speciale, non menziona espressamente la facoltà di usare il segugio, e con ciò, secondo il ricorrente, la esclude.

Come ha rilevato la Regione, la norma statale sopra richiamata, che il ricorrente ritiene ispirata a finalità di tutela dell'ambiente, di competenza dello Stato, è stata soppressa dall'art. 1 del decreto ministeriale 22 gennaio 2009 (Modifica del decreto 17 ottobre 2007, concernente i criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione, ZSC, e Zone di Protezione Speciale, ZPS), ma questa disposizione, meramente abrogatrice, è stata a propria volta annullata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con sentenza definitiva n. 5239 del 2009, con cui si è ritenuto illegittimo il vuoto di tutela che ne sarebbe derivato.

Non vi è dubbio, pertanto, che allo stato l'art. 5, comma 1, lettera a), del d.m. 17 ottobre 2007 sia in vigore.

Ciò premesso, il perno del ragionamento del ricorrente si fonda sulle capacità integratrici, rispetto alla norma impugnata, dell'art. 1, comma 2, il quale ultimo, tuttavia, è stato dichiarato incostituzionale per le ragioni sopra esposte.

A seguito di tale pronuncia, il testo dell'art. 3, comma 2, impugnato non è più suscettibile di essere integrato con la previsione concernente l'impiego del cane da caccia nelle zone di

protezione speciale, e viene interamente a coincidere con la disposizione evocata dal ricorrente: è così venuto meno l'interesse dello Stato a coltivare la censura.

Deve conseguentemente dichiararsi cessata la materia del contendere, limitatamente a questa questione.

8.– L'art. 3, comma 3, della legge impugnata indica le attività venatorie vietate all'interno delle zone di protezione speciale. Tra di esse non è menzionato il divieto di effettuare la «preapertura dell'attività venatoria, con l'eccezione della caccia di selezione agli ungulati», che l'art. 5, comma 1, lettera b), del d.m. 17 ottobre 2007 impone alle Regioni di recepire con l'atto che adotta le misure di conservazione per le ZPS, di cui all'art. 3, comma 1, del medesimo decreto ministeriale. Incorrendo in tale omissione, la Regione avrebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La questione non è fondata.

In attesa che le Regioni provvedano ad assumere l'atto previsto con riferimento alle zone di protezione speciale, è da ritenere che i divieti stabiliti dal d.m. 17 ottobre 2007 siano immediatamente efficaci, e vadano a integrare le previsioni regionali che ne siano parzialmente prive. Il silenzio del legislatore regionale non equivale, pertanto, ad escludere il divieto, che opera in forza di quanto stabilito dalla normativa dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 39 (Norme per la definizione del calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2010/2011);

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, commi 2 e 3, e 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 2010, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* cessata la materia del contendere sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* cessata la materia del contendere sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 2010, promossa, in riferimento 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 25 gennaio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2012.

| Sentenza del 16 febbraio 2012, n. 22 | | |
|--|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrenti | Regioni Liguria, Basilicata, Puglia, Marche, Abruzzo e Toscana | |
| Resistente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Materie | Protezione civile Sistema tributario e contabile regionale e locale | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 2, comma 2-quater, decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10 | illegittimità costituzionale , nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile). | artt. 77, secondo comma, 119, primo, quarto e quinto comma, 23 e 123 Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale della disposizione introdotta dallo Stato in sede di conversione del d.l. n. 225 del 2010 riguardante la disciplina dei rapporti finanziari tra Stato e regioni in materia di protezione civile e più precisamente con riferimento a quegli eventi qualificati dalla legge di maggiore gravità e per i quali viene dichiarata dal Governo lo stato di emergenza.</p> <p>In particolare, le norme censurate dispongono che, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente della Regione interessata dai suddetti eventi, qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'emergenza ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa, è autorizzato a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita», ed ancora che, qualora le misure adottate ai sensi della citata disposizione non siano sufficienti, ovvero in tutti gli altri casi di eventi di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile». Tali disposizioni, secondo le ricorrenti, violerebbero l'articolo 77, secondo</p> | | |

comma della Costituzione, stante l'estraneità delle stesse al contenuto del decreto legge citato e considerata la radicale assenza dei requisiti di necessità ed urgenza (da ultimo si veda sentenze n. 128 del 2008), nonché l'articolo 119, commi primo, quarto e quinto comma della Costituzione, in quanto, pur mantenendo in capo allo Stato le competenze decisionali e gestionali, porrebbero il costo degli interventi a carico della Regione colpita, in tal modo recidendo il nesso tra risorse e funzioni previsto dal quarto comma dello stesso articolo.

La Corte ritiene fondate le argomentazioni addotte dalle ricorrenti, riconoscendo, innanzitutto, la evidente estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto legge cosiddetto "mille proroghe". A tal fine richiama la propria giurisprudenza in materia ricordando come essa colleghi il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo. L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza pertanto il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata. I cosiddetti decreti "milleproroghe", che, con cadenza ormai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina "a regime" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost. Ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei. La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione. Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge, ribadisce la Corte, è pienamente recepito dall'art. 96-bis, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge». L'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponde soltanto ad

esigenze di buona tecnica normativa, ma è imposto dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario. Non si può tuttavia escludere che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità. Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge. La Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come la stessa Corte ha già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale ha stabilito la propria «competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento». Considerato, alla luce di quanto sopra esposto dalla Corte, che le norme impugnate nel presente giudizio, inserite nel corso del procedimento di conversione del d.l. n. 225 del 2010, sono del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo, la stessa conclude dichiarando la loro illegittimità, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

Sono inoltre ritenute fondate dalla Corte anche le questioni sollevate dalle ricorrenti in riferimento all'art. 119, commi primo, quarto e quinto. In relazione al primo comma di tale articolo la stessa osserva come le norme impugnate, in quanto impongono alle Regioni di deliberare gli aumenti fiscali in esse indicati per poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile, in presenza di un persistente accentramento statale del servizio, ledono l'autonomia di entrata delle stesse. Parimenti, le suddette norme ledono l'autonomia di spesa, poiché obbligano le Regioni ad utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali (Servizio nazionale di protezione civile), per l'esercizio di compiti istituzionali di questi ultimi, corrispondenti a loro specifiche competenze fissate nella legislazione vigente. Risulta violato, altresì, il quarto comma dell'art. 119 Cost., sotto il profilo del legame necessario tra le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse, poiché lo Stato, pur trattenendo per sé le funzioni in materia di protezione civile, ne accolla i costi alle Regioni. Le norme censurate contraddicono anche la ratio del quinto comma dell'art. 119 Cost.: poiché anziché prevedere risorse aggiuntive per determinate Regioni «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (quali sono quelli derivanti dalla necessità di fronteggiare gli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi calamitosi improvvisi ed imprevedibili) impongono alle stesse Regioni di

destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi e attività statali.
Concludendo la Corte dichiara che la previsione contenuta nel comma 5-quater, secondo cui «il Presidente della regione interessata» è autorizzato a deliberare gli aumenti fiscali ivi previsti, si pone in contrasto sia con l'art. 23 Cost., in quanto viola la riserva di legge in materia tributaria, sia con l'art. 123 Cost., poiché lede l'autonomia statutaria regionale nell'individuare con norma statale l'organo della Regione titolare di determinate funzioni (ex plurimis, sentenze n. 201 del 2008, n. 387 del 2007) e precisa che gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle Regioni ricorrenti sono assorbiti.

SENTENZA N: 22
ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), promossi dalle Regioni Liguria, Basilicata, Puglia, Marche, Abruzzo e Toscana, con ricorsi notificati il 27, il 26, ed il 27 aprile 2011, depositati in cancelleria il 4, il 5 ed il 6 maggio 2011, ed iscritti, rispettivamente, ai numeri 38, 39, 40, 41, 42 e 43 del registro ricorsi 2011.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;
uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione Liguria, Marcello Cecchetti per le Regioni Basilicata, Puglia e Toscana, Stefano Grassi per le Regioni Marche e Abruzzo e l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Le Regioni Liguria (reg. ric. n. 38 del 2011), Basilicata (reg. ric. n. 39 del 2011), Puglia (reg. ric. n. 40 del 2011), Marche (reg. ric. n. 41 del 2011), Abruzzo (reg. ric. n. 42 del 2011) e Toscana (reg. ric. n. 43 del 2011) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), per violazione, nel complesso, degli articoli 1, 2, 3, 23, 77, 117, 118, 119, 121 e 123 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione. I giudizi, in considerazione della loro connessione oggettiva devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

2.— Preliminarmente, occorre rilevare che le Regioni Liguria e Basilicata hanno impugnato genericamente i nuovi commi 5-quater e 5-quinquies della legge n. 225 del 1992, mentre le Regioni Puglia, Marche, Abruzzo e Toscana hanno impugnato l'intero comma 5-quater ed il solo primo periodo del comma 5-quinquies.

In ogni caso, anche le Regioni Liguria e Basilicata appuntano, nella sostanza, le proprie censure sul solo primo periodo del comma 5-quinquies, per cui deve ritenersi che esso costituisca l'oggetto dell'impugnativa regionale.

3.— La questione sollevata in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost., è ammissibile e fondata.

3.1.— Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha ritenuto ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate 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, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (ex plurimis, sentenze n. 128 del 2011, n. 326 del 2010, n. 116 del 2006, n. 280 del 2004).

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» (sentenza n. 6 del 2004).

Nella fattispecie, la Regione Liguria, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., motiva la ridondanza della suddetta censura sulle proprie attribuzioni costituzionali, facendo leva sul fatto che le norme impugnate incidono su un ambito materiale di competenza legislativa concorrente («protezione civile»). Attraverso il ricorso al decreto-legge, lo Stato avrebbe vincolato le Regioni utilizzando uno strumento improprio, ammesso dalla Costituzione per esigenze del tutto diverse; inoltre, l'approvazione di una nuova disciplina «a regime», attraverso la corsia accelerata della legge di conversione, pregiudicherebbe la possibilità per le Regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo.

Questa Corte condivide l'individuazione, operata dalla suddetta ricorrente, dell'ambito materiale di incidenza delle norme impugnate, con la conseguenza che la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Ricorrono, quindi, le condizioni per prendere in esame la questione relativa alla pretesa violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. da parte delle norme statali impugnate.

3.2.— Preliminarmente, occorre osservare che le disposizioni oggetto di ricorso sono state introdotte nel corpo del d.l. n. 225 del 2010 per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione. Esse non facevano parte, pertanto, del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica.

Va rilevato altresì che le disposizioni di cui sopra regolano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992. Si tratta quindi di una normativa «a regime», del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

Il preambolo di tale atto con forza di legge così recita: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, al fine di consentire una più concreta e puntuale attuazione dei correlati adempimenti». Le disposizioni impugnate sono state inserite, in sede di conversione, nell'art. 2, nella cui rubrica si legge: «Proroghe onerose di termini».

Da quanto sopra esposto risulta palese l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto «milleproroghe», in quanto si tratta di un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile.

3.3.— Questa Corte ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare «se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere», la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia

disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sentenza n. 171 del 2007; in conformità, sentenza n. 128 del 2008).

La giurisprudenza sopra richiamata collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

Da quanto detto si trae la conclusione che la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità. Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo.

L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata. Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale.

L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento.

3.4.— I cosiddetti decreti “milleproroghe”, che, con cadenza ormai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina “a regime” di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale

esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost. Ove le discipline estranee alla ratio unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei.

4.— La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione.

4.1.— Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-bis, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge».

Sulla medesima linea si colloca la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo «di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione», ricordando in proposito il parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997.

Peraltro, il suddetto principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è stato richiamato nel messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 74 Cost., ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 (Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura), e ribadito nella lettera del 22 febbraio 2011, inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge oggetto degli odierni giudizi.

4.2.— Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario.

Innanzitutto, il disegno di legge di conversione del decreto-legge appartiene alla competenza riservata del Governo, che deve presentarlo alle Camere «il giorno stesso» della emanazione dell'atto normativo urgente. Anche i tempi del procedimento sono particolarmente rapidi, giacché le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni. In coerenza con la necessaria accelerazione del procedimento, i regolamenti

delle Camere prevedono norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

Il Parlamento è chiamato a convertire, o non, in legge un atto, unitariamente considerato, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire. In definitiva, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione.

Non si può tuttavia escludere che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità. Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali. Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica (in caso contrario, si porrebbero i problemi esaminati nel paragrafo 3.3 e risolti dalla giurisprudenza costituzionale ivi richiamata).

In definitiva, l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge.

La Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come questa Corte ha già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale ha stabilito la propria «competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento».

Considerato che le norme impugnate nel presente giudizio, inserite nel corso del procedimento di conversione del d.l. n. 225 del 2010, sono del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo, si deve concludere che le stesse sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

5.— Come s'è detto al paragrafo 3.1, l'ammissibilità della censura riferita alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., dipende dalla denunciata lesione, ad opera delle norme impugnate, di competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni ricorrenti. Lo scrutinio delle censure di merito dimostra, peraltro, che alcune delle questioni sollevate sono fondate, come di seguito specificato.

5.1.— Le questioni sollevate in riferimento all'art. 119, commi primo, quarto e quinto sono fondate.

5.2.— In relazione al primo comma dell'art. 119 Cost., si deve osservare che le norme impugnate, in quanto impongono alle Regioni di deliberare gli aumenti fiscali in esse indicati per poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile, in presenza di un persistente accentramento statale del servizio, ledono l'autonomia di entrata delle stesse. Parimenti, le suddette norme ledono l'autonomia di spesa, poiché obbligano le Regioni ad utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali (Servizio nazionale di protezione civile), per l'esercizio di compiti istituzionali di questi ultimi, corrispondenti a loro specifiche competenze fissate nella legislazione vigente.

5.3.— Risulta violato altresì il quarto comma dell'art. 119 Cost., sotto il profilo del legame necessario tra le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse, poiché lo Stato, pur trattenendo per sé le funzioni in materia di protezione civile, ne accolla i costi alle Regioni stesse.

5.4.— Peraltro, l'obbligo di aumento pesa irragionevolmente sulla Regione nel cui territorio si è verificato l'evento calamitoso, con la conseguenza che le popolazioni colpite dal disastro subiscono una penalizzazione ulteriore. Né vale obiettare – come ha fatto la difesa statale – che i soggetti danneggiati non verrebbero coinvolti nell'aumento della pressione fiscale, in quanto per gli stessi è sospeso o differito ogni adempimento o versamento, ai sensi dell'art. 5, comma 5-ter, della legge n. 225 del 1992. Se infatti gli adempimenti ed i versamenti sono sospesi o differiti, le obbligazioni cui si riferiscono rimangono valide e vincolanti; tra queste rientrano gli aumenti tributari previsti dalle norme impugnate, che, scaduti i termini di sospensione o di differimento, finirebbero per gravare, pro quota, anche sulle popolazioni colpite dalla catastrofe, le quali dalle istituzioni riceverebbero in tal modo una risposta non coerente con il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

5.5.— Le norme censurate contraddicono inoltre la ratio del quinto comma dell'art. 119 Cost.: le stesse, anziché prevedere risorse aggiuntive per determinate Regioni «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (quali sono quelli derivanti dalla necessità di fronteggiare gli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi calamitosi improvvisi ed imprevedibili), al contrario, impongono alle stesse Regioni di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi e attività statali.

6.— La previsione contenuta nel comma 5-quater, secondo cui «il Presidente della regione interessata» è autorizzato a deliberare gli aumenti fiscali ivi previsti, si pone in contrasto con l'art. 23 Cost., in quanto viola la riserva di legge in materia tributaria, e con l'art. 123 Cost., poiché lede l'autonomia statutaria regionale nell'individuare con norma statale l'organo della Regione titolare di determinate funzioni (ex plurimis, sentenze n. 201 del 2008, n. 387 del 2007).

7.— Sono assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle Regioni ricorrenti.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi

urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 febbraio 2012.

| Sentenza del 23 febbraio 2012, n. 30 | | |
|---|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Sardegna | |
| Materie | Sistema tributario e contabile dello Stato Pubblico impiego Stabilizzazione del personale Principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione Coordinamento della finanza pubblica | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 3, legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2011) | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. artt. 3 e 10, statuto della Regione Sardegna |
| art. 7, comma 1, l.r. 1/2011 | illegittimità costituzionale | artt. 117, terzo comma e 97, Cost. |
| art. 7, commi 2, 3 e 3 bis, l.r. 1/2011 | illegittimità costituzionale | art. 97, Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte esamina la legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria per l'anno 2011 della Regione Sardegna.</p> <p>La prima delle norme censurate, l'articolo 3 della finanziaria regionale, prevede che, al fine di ridurre le diseconomie presenti nei comuni montani della Sardegna, sia concessa alle imprese aventi sede legale in uno di tali comuni un contributo, nella forma del credito di imposta, nella misura del venti per cento di quanto effettivamente pagato a titolo di imposta sui redditi o a titolo di IRAP nel corso dell'anno 2011.</p> <p>Il ricorrente lamenta, in particolare, il contrasto della suddetta disposizione impugnata con l'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in quanto interverrebbe sulla materia del sistema tributario dello Stato, riservata alla competenza legislativa esclusiva statale, esulando anche dalle competenze legislative regionali in materia tributaria fissate, per la Regione autonoma Sardegna, dagli articoli 3 e 10 dello statuto di autonomia.</p> <p>La Corte, rileva che l'articolo 3 della finanziaria regionale incide nella materia afferente al sistema tributario e contabile dello Stato e che, essendo concesso il contributo nella forma del credito di imposta, si tratta di un beneficio sussumibile nella più ampia categoria delle agevolazioni fiscali, riferite a tributi erariali. Al riguardo la Corte, da un lato osserva che la disposizione impugnata non contiene alcuna precisazione in ordine agli eventuali tributi propri della Regione sui quali l'agevolazione fiscale sarebbe applicabile; dall'altro richiama la recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 123 del 2010),</p> | | |

che ha sottolineato come allo stato attuale non risultano sussistere tributi regionali propri che possano essere considerati ai fini di una agevolazione fiscale quale il credito d'imposta che, quindi, deve ritenersi riferita a tributi erariali, compresi quelli regionali derivati, istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito è attribuito alle regioni. La Corte conclude che, riconoscendo nella previsione di un'agevolazione tributaria nella forma del credito di imposta applicabile a tributi erariali un'integrazione della disciplina dei medesimi tributi erariali, si ricava l'illegittimità costituzionale della norma censurata per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, dato che, in assenza di specifica autorizzazione contenuta in una legge statale, detta norma viene a violare la competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato.

Le altre disposizioni impugnate prevedono da un lato che la Regione possa finanziare un piano pluriennale di stabilizzazione del personale precario delle amministrazioni locali che abbia svolto, alle dipendenze di esse, almeno trenta mesi di servizio, anche non continuativi, a decorrere dal 1° gennaio 2002; dall'altro stabiliscono benefici di carriera in favore dei dipendenti delle amministrazioni locali in possesso di determinati requisiti.

Riguardo alla stabilizzazione del personale precario delle amministrazioni locali, il ricorrente contesta la violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in quanto le disposizioni censurate, afferendo alla materia, di legislazione concorrente, relativa al coordinamento della finanza pubblica, sarebbero in contrasto coi principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in base ai quali, tra l'altro, per il personale precario delle pubbliche amministrazioni, con una anzianità di servizio della durata di trentasei mesi e non di trenta mesi, come previsto dal legislatore regionale, in luogo della stabilizzazione, è consentito che, nel triennio 2010/2012, sia riservata, in occasione della indizione di nuovi concorsi, una quota di posti non superiore al quaranta per cento di quelli messi a concorso. Il ricorrente deduce anche la violazione dell'articolo 97 della Costituzione, in quanto è prevista l'assunzione in ruolo di personale in assenza di selezione concorsuale.

Per tali disposizioni, la Corte riconosce la loro illegittimità costituzionale, riscontrabile, a giudizio della stessa, sia nel contrasto della norma regionale con la disposizione statale richiamata dal ricorrente, nella quale la Corte riconosce l'espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica; sia nella violazione dell'articolo 97 della Costituzione, il quale impone che il reclutamento del personale avvenga attraverso il pubblico concorso. Sul punto la Corte richiama anche la più recente giurisprudenza (sentenza n. 52 del 2011) in cui ha precisato che, anche ove vi sia l'esigenza di consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella pubblica amministrazione, in assenza di situazioni del tutto eccezionali, il sistema "non tollera [...] la riserva integrale dei posti disponibili in favore del personale interno".

Alle medesime conclusioni di illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 97 della Costituzione, giunge la Corte riguardo alle disposizioni della finanziaria regionale che prevedono, per i dipendenti regionali e pararegionali precari, una riserva di posti pari al quaranta per cento, con limitazione delle prove concorsuali ai soli titoli e colloquio e con esenzione da eventuali prove preselettive; mentre per i dipendenti regionali assunti con pubblico concorso, aventi certi requisiti, quali il possesso della laurea, il transito automatico alla categoria contrattuale superiore. Ritiene la Corte che il legislatore

regionale abbia in tal modo disciplinato procedure di selezione non idonee ad assicurare la soddisfazione delle finalità di trasparenza e di efficienza dell'operato della Pubblica Amministrazione cui è ispirato l'articolo 97 della Costituzione.

SENTENZA N. 30

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

| | | |
|-----------------|------------|------------|
| -.Alfonso | QUARANTA | Presidente |
| -.Franco | GALLO | Giudice |
| -.Luigi | MAZZELLA | ” |
| -.Gaetano | SILVESTRI | ” |
| -.Sabino | CASSESE | ” |
| -.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 3 e 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-25 marzo 2011, depositato in cancelleria il 24 marzo 2011 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2011), deducendone il contrasto: a) con gli artt. 23 e 117, commi primo e secondo, lettera *e*), della Costituzione e con gli artt. 3 e 10 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), per ciò che concerne l'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011; b) con gli artt. 3, 97 e 117, comma terzo, della Costituzione e con l'art. 3 delle legge costituzionale n. 3 del 1948 per ciò che concerne l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge regionale n. 1 del 2011.

In considerazione dei diversi ed autonomi contenuti delle disposizioni censurate, cui fanno seguito anche autonomi motivi di doglianza da parte del ricorrente, si procederà partitamente ad esaminare la compatibilità costituzionale di ciascuna di esse.

1.1.— La prima delle disposizioni impugnate, l'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011, prevede che, al fine di ridurre le diseconomie presenti nei Comuni montani della Sardegna, sia concessa alle imprese aventi sede legale in uno di tali Comuni un contributo, nella forma del credito di imposta, nella misura del venti per cento di quanto effettivamente pagato a titolo di imposte sui redditi ed IRAP nel corso dell'anno 2011, sino ad un importo massimo, per ciascun beneficiario, di 10.000,00 euro. Precisa la disposizione che condizioni, limiti e modalità di applicazione del beneficio saranno determinate con successiva deliberazione della Giunta regionale.

Ritiene il ricorrente che la descritta disciplina violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento ai principi espressi dagli artt. da 53 a 64 del Trattato sul funzionamento della Unione europea (TFUE), in quanto, costituendo la concessione dei crediti di imposta alle imprese una pratica distorsiva del mercato, essa, per non violare i vincoli derivanti dalla appartenenza alla Unione europea, doveva essere preventivamente autorizzata dalla competente Commissione comunitaria.

Peraltro, aggiunge il ricorrente, la disposizione impugnata sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione in quanto interverrebbe sulla materia del sistema tributario dello Stato, riservata alla competenza legislativa esclusiva di quest'ultimo, esulando anche dalle competenze legislative regionali in materia tributaria fissate, per la Regione autonoma Sardegna, dagli artt. 3 e 10 dello statuto di autonomia.

Infine, ad avviso del ricorrente, l'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011 violerebbe l'art. 23 della Costituzione, poiché, in contrasto con la riserva di legge in esso contenuta, demanda ad una successiva deliberazione della Giunta regionale, senza che ne siano determinati i criteri applicativi, la determinazione di modalità, limiti e condizioni per la concessione del ricordato beneficio finanziario.

Violerebbe, altresì, gli artt. 3 e 10 dello statuto di autonomia in quanto il beneficio fiscale previsto eccederebbe dai rigorosi limiti ivi previsti, che riguardano solo la possibilità di agevolazioni fiscali relative a nuove imprese, peraltro nel rispetto della competenza tributaria della Regione.

2.— Stante la sua natura preliminare deve essere valutata la eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale ed incentrata, sostanzialmente, sul fatto che l'impugnazione sarebbe prematura in quanto l'eventuale *vulnus* alle competenze statali si determinerebbe solo

a seguito della individuazione da parte della Giunta regionale di condizioni, limiti e modalità di concessione del beneficio.

L'eccezione non può essere accolta.

Anche a prescindere dal fatto che, essendo la questione di legittimità costituzionale rivolta nei confronti di una legge regionale certamente già in vigore, la sua attualità è *in re ipsa*, potendo essere contestata, solo in negativo, la tempestività della sua proposizione là dove, al momento della notificazione del ricorso introduttivo del giudizio, già fosse spirato il termine previsto dall'art. 127 della Costituzione per la sua promozione, osserva questa Corte che, a voler seguire il ragionamento della difesa della Sardegna, ove non fosse intervenuta la impugnazione dell'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011, l'eventuale conflitto di attribuzione proposto successivamente alla delibera di Giunta con la quale fossero stati definiti i termini concreti di concessione del beneficio sarebbe inammissibile, in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti di atti che siano la diretta applicazione di preesistenti disposizioni legislative non impugnate (sentenze n. 380 del 2007, n. 467 del 1997, n. 215 del 1996 e n. 472 del 1995).

2.1.— Sempre in via preliminare, va osservato che, sebbene la norma ora in discussione sia stata oggetto di modificazione, a seguito della entrata in vigore dell'art. 18, comma 31, lettera *a*), della legge regionale della Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento), tenuto conto della assoluta marginalità della modificazione stessa (che consiste nella variazione della previsione di spesa annua connessa all'attuazione della disposizione legislativa in questione che passa, per ciascun anno, da euro 10.000.000,00 ad euro 2.000.000,00) e della sua indifferenza rispetto ai motivi di censura dedotti dal ricorrente, la questione può senza dubbio essere trasferita sul testo attualmente vigente del citato art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011.

3.— Passando al merito, la questione di legittimità costituzionale è fondata.

3.1.— Con riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, rileva, infatti, questa Corte come non possa convenirsi con la difesa regionale là dove essa afferma che la disposizione censurata non incide nella materia – riservata alla competenza legislativa esclusiva statale – afferente al «sistema tributario e contabile dello Stato», essendo, secondo la ricostruzione di parte resistente, il beneficio esclusivamente commisurato, nei suoi termini finanziari, al «venti per cento delle imposte sui redditi ed IRAP effettivamente pagate [...] nel corso dell'anno 2011», fino ad un massimo di 10.000 euro.

Infatti la disposizione legislativa fa due volte riferimento al sistema impositivo: nella determinazione dell'entità del beneficio (il ricordato 20 per cento delle imposte pagate) e nell'individuazione del rapporto debitorio da cui l'impresa può defalcare l'importo del beneficio concesso. L'argomentazione della Regione può valere per ciò che concerne la prima parte dell'operazione (vale a dire la determinazione del *quantum*) che è però evocata dal ricorrente solo come necessario punto di partenza delle sue censure, le quali si indirizzano sulla seconda parte della disposizione, laddove viene a stabilire quale sia il rapporto debitorio da cui l'impresa può detrarre il beneficio concesso.

Osta alla ricostruzione ermeneutica della Regione, per ciò che riguarda la sostanza della censura, il dato, incontrovertibile nella sua chiarezza lessicale, che il contributo alle imprese aventi sede legale ed unità operative nei Comuni montani sardi è concesso «nella forma del

credito di imposta». Si tratta, pertanto, indubbiamente di un beneficio sussumibile nella più ampia categoria delle agevolazioni fiscali.

Osserva questa Corte non soltanto che la disposizione impugnata prevede che il credito di imposta, evidentemente utilizzabile o attraverso la compensazione con altre imposte o attraverso il rimborso dell'eventuale quota residua, sia pari al venti per cento di quanto versato a titolo di imposta sui redditi o a titolo di IRAP – indubbiamente ambedue imposte erariali – ma soprattutto che essa non contiene alcuna precisazione, come sarebbe stato invece onere della Regione fornire, in ordine agli eventuali tributi propri della Regione sui quali l'agevolazione fiscale, nella forma del credito di imposta, sarebbe applicabile.

La giurisprudenza costituzionale ha, anche recentemente, sottolineato che «allo stato attuale della normativa regionale, non risultano sussistere tributi regionali propri (nel senso di tributi istituiti e disciplinati dalla Regione) che possano essere considerati ai fini dell'agevolazione in questione», e, quindi, «deve ritenersi che detta agevolazione si riferisce a tributi erariali, compresi i tributi regionali cosiddetti derivati, cioè [...] istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito sia attribuito alle Regioni» (sentenza n. 123 del 2010).

Da tale considerazione, essendo «innegabile che la previsione di un'agevolazione tributaria nella forma del credito di imposta applicabile a tributi erariali costituisce un'integrazione della disciplina dei medesimi tributi erariali» (sentenza n. 123 del 2010), deriva l'affermazione della illegittimità costituzionale della disposizione in scrutinio per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, dato che, in assenza di specifica autorizzazione contenuta in una legge statale, detta normativa viene a violare la competenza accentrata in materia di «sistema tributario dello Stato». Infatti «la disposizione censurata, non limitando in maniera espressa l'efficacia dell'agevolazione fiscale all'ambito dei soli tributi regionali, consente l'applicazione di detta agevolazione, nella forma del credito d'imposta, anche ai tributi statali».

Si tratta di una affermazione che, anche se espressa in una sentenza relativa ad una Regione a statuto ordinario, si estende a tutti quei tributi statali che, ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia della Sardegna, costituiscono una sua entrata, in quanto una loro modifica esula dalle competenze legislative attribuite alla Regione ai sensi degli artt. 3 e 4 del medesimo statuto.

Né a diversa conclusione si può giungere sulla base del rilievo che la lettera *h*) del primo comma dell'art. 8 dello statuto di autonomia inserisce tra le entrate proprie della Regione le «imposte e tasse sul turismo» in quanto, potendo essere istituite solo «in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato», non possono contrastare con gli «elementi essenziali del sistema statale» (sentenza n. 102 del 2008). La circostanza che la disposizione legislativa regionale renda possibile uno sconfinamento nell'ambito legislativo che l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. affida in via esclusiva allo Stato rende costituzionalmente illegittima la suddetta normativa, la quale concede, altresì, il beneficio non preoccupandosi di far coincidere i fruitori dello stesso (rappresentati da tutte le imprese aventi sede legale ed unità operativa nei comuni montani che abbiano le caratteristiche innanzi indicate) con i soggetti che attualmente versano le imposte e le tasse sul turismo, i tributi cioè che lo statuto prevede possano, con i limiti visti, costituire autonoma entrata della Regione. Né può immaginarsi che il beneficio possa indirizzarsi verso future misure impositive rientranti nell'ambito del turismo che si rivolgersero a tali imprese per l'evidente illogicità che si

avrebbe nell'anticipare il beneficio all'istituzione dell'obbligo contributivo, per di più nei confronti di un insieme di imprese che il legislatore regionale ritiene invece meritevoli di trattamenti incentivanti.

3.2.— Parimenti fondata è la censura che il Presidente del Consiglio muove alla disposizione legislativa con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 10 dello statuto di autonomia.

Il citato art. 10 prevede, infatti, che «La Regione, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola, può disporre, nei limiti della propria competenza tributaria, esenzioni e agevolazioni per nuove imprese». Al già rilevato vizio rappresentato dallo straripamento dalla competenza legislativa regionale in materia tributaria, si aggiunge la violazione della disposizione statutaria in quanto la dichiarata e più volte ricordata finalità della censurata normativa non è volta ad incentivare il sorgere di «nuove imprese» o a favorirne lo sviluppo.

Restano assorbite le restanti censure.

4.— L'altra disposizione impugnata, l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge regionale n. 1 del 2011, per un verso, interviene, integrandone sostanzialmente il contenuto, sull'art. 3 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale): in particolare il comma 1 dell'impugnato art. 7 inserisce quattro nuovi commi, cioè i commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinqüies*, nell'art. 3 della legge regionale n. 3 del 2009. Per altro verso, ai commi 2 e 3, prevede benefici di carriera in favore dei dipendenti delle amministrazioni locali in possesso di determinati requisiti.

4.1.— Per chiarezza espositiva, sebbene la disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri sia l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2011, d'ora in poi si richiameranno, nella versione novellata, le disposizioni contenute nei quattro nuovi commi dell'art. 3 della legge regionale n. 3 del 2009 che, come si è detto, costituiscono il contenuto sostanziale dell'introdotta comma 1.

Di questi, il primo, il comma 1-*bis*, prevede che la Regione possa finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione – previo superamento di una selezione concorsuale, volta a verificare la idoneità allo svolgimento delle mansioni connesse alla qualifica di inquadramento – dei lavoratori precari delle amministrazioni locali; il successivo comma 1-*ter* prevede i criteri per la individuazione di quanti possono accedere ai programmi di stabilizzazione realizzati da Comuni e Province; il comma 1-*quater* prevede, a sua volta, che il personale stabilizzato sia adibito a compiti delegati dalla Regione al sistema delle autonomie locali e che alle assunzioni si provveda anche tenuto conto delle eventuali deroghe ai limiti posti in materia di spesa e di organici degli enti locali; il comma 1-*quinqüies*, infine, fissa il piano di spesa per le stabilizzazioni, entro un tetto di euro 4.000.000,00 per ciascun anno a partire dal 2011, prevedendo il concorso finanziario anche degli enti locali.

4.2.— Secondo il ricorrente, i predetti commi violano l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto, in materia di coordinamento della finanza pubblica, sarebbero in contrasto con i principi fondamentali dettati: a) dall'art. 17, commi 10 e 12, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, in base ai quali, ricorrendo determinati requisiti soggettivi previsti dai commi 519 e 558 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), per il personale precario delle pubbliche amministrazioni, in luogo della stabilizzazione, è

consentita, nel triennio 2010/2012 e nel rispetto della programmazione del fabbisogno e dei vincoli finanziari in materia di spesa per il personale, la riserva, in occasione della indizione di nuovi concorsi, di una quota di posti non superiore del 40% di quelli messi a concorso; b) dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in tema di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che fissa, per il 2011, il limite percentuale delle assunzioni rispetto al numero delle cessazioni verificatesi nel 2010.

I novellati commi dell'art. 3 della legge n. 3 del 2009 sarebbero, nel loro complesso, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto la Regione avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, cui sarebbe riconducibile la regolamentazione concernente la stabilizzazione del personale precario.

Infine, per ciò che attiene alle disposizioni dianzi richiamate, il ricorrente deduce, altresì, la violazione dell'art. 97 della Costituzione in quanto in esse è prevista l'assunzione in ruolo di personale in assenza di pubblico concorso.

4.3.— Il comma 2 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011, a sua volta, stabilisce, in favore dei dipendenti regionali in possesso di determinati requisiti (fissati da altra disposizione legislativa regionale), la riserva del 40% dei posti vacanti in organico messi a concorso nel periodo 2010/2012 e di quelli che si renderanno vacanti entro il 31 dicembre 2013.

La norma, in contrasto con il già citato art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (in relazione alla materia coordinamento della finanza pubblica), nonché l'art. 3 dello statuto di autonomia sardo, non rientrando la materia in questione fra quelle rimesse alla competenza legislativa regionale, e l'art. 97 della Costituzione, derogando al principio dell'accesso al pubblico impiego tramite concorso pubblico.

4.4.— Infine, il comma 3 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011, nel prevedere che i dipendenti laureati dell'amministrazione, inquadrati nell'area C terzo livello ed assunti con pubblico concorso, nonché quelli di categoria C, anch'essi assunti con pubblico concorso, che abbiano superato selezioni interne verticali entro il 31 dicembre 2006 e che abbiano almeno trenta mesi di anzianità, siano inquadrati nella categoria D primo livello a decorrere dal 1° gennaio 2011, cozzerebbe con l'art. 97 della Costituzione, in quanto prevederebbe un'ipotesi di concorso riservato, e con l'art. 3 della Costituzione in quanto, impedirebbe ad altri, in contrasto col principio di eguaglianza, l'accesso all'impiego ed alla qualifica.

La norma in questione, conclude il ricorrente, violerebbe, altresì, l'art. 3 dello statuto di autonomia, in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, eccedendo rispetto alla competenza legislativa statutaria regionale.

5.— Anche in questo caso, dato che successivamente alla presentazione del ricorso introduttivo alcune delle disposizioni censurate sono state oggetto di modificazioni, deve prioritariamente valutarsi la incidenza di queste ultime sul presente giudizio.

In particolare l'art. 20 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 12 del 2011, nell'interpretare autenticamente il comma 1-*bis* della legge regionale n. 3 del 2009, chiarisce che i programmi pluriennali di stabilizzazione sono finalizzati alla «assunzione a tempo pieno

ed indeterminato» dei lavoratori precari degli enti locali e fissa modalità e criteri per il loro svolgimento.

La medesima norma interviene anche sul successivo comma 1-*quater*, nel quale, oltre ad apportare talune integrazioni per ulteriormente specificare i soggetti cui la disposizione si indirizza, espunge dalla parte finale il riferimento all'art. 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Da ultimo, introduce nell'impugnato art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011 un comma 3-*bis* (non impugnato dal ricorrente) con il quale sono disciplinate le modalità di attuazione di quanto previsto dal precedente comma 3.

Considerato, pertanto, che le modifiche introdotte, aventi esclusivamente una funzione esplicativa od attuativa dei precedenti contenuti legislativi, non modificano sostanzialmente i medesimi né soddisfano le pretese impugnatorie di parte ricorrente, la questione può essere ulteriormente trattata con riferimento all'attuale formulazione della normativa.

5.1.— Sempre preliminarmente, va esaminata la eccezione di inammissibilità delle censure, formulata dalla difesa regionale, a causa della loro oscurità.

Tale eccezione è da respingere avendo svolto il ricorrente il percorso argomentativo delle proprie censure in maniera adeguata, chiara ed intellegibile.

6.— Passando, a questo punto, al merito della questione, essa è fondata.

6.1.— Con riferimento ai nuovi commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* della legge regionale n. 3 del 2009, attraverso i quali è finanziato e realizzato il piano pluriennale di stabilizzazione del personale precario delle amministrazioni locali che abbia svolto, alle dipendenze di esse, almeno trenta mesi di servizio, anche non continuativi, a decorrere dal 1° gennaio 2002, occorre innanzitutto premettere che questa Corte ha già precisato che anche le Regioni a statuto speciale, quale è la Sardegna, sono soggette ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008 e n. 169 del 2007). Vi è poi da osservare che l'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, consente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), di bandire concorsi, per qualifiche non dirigenziali, nei quali sia prevista la riserva di posti, in misura non superiore al 40%, in favore di chi abbia, fra l'altro, i requisiti previsti dai commi 519 e 558 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007). Fra tali requisiti vi è, per quanto ora di interesse, in via alternativa: a) lo svolgere servizio alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni da almeno tre anni (*id est* 36 mesi), anche non continuativi; b) conseguire tale medesimo requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente al 29 settembre 2006; c) avere svolto tale servizio almeno per tre anni nel quinquennio anteriore alla entrata in vigore della legge n. 296 del 2006.

Dal confronto fra la norma censurata e quella richiamata dall'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, emerge che, diversamente da quella regionale, la disposizione statale non prevede la stabilizzazione pura e semplice (ancorché previa selezione attitudinale) ma esclusivamente l'assunzione a seguito dell'espletamento del pubblico concorso con riserva di posti, per accedere al quale è necessaria un'anzianità di servizio non per la durata di trenta mesi, come previsto dalla legge della Regione autonoma Sardegna, ma per quella, più ampia,

di trentasei mesi. Anche le date da prendere in considerazione divergono in quanto il periodo finale del servizio prestato che consente la fruizione delle misure agevolative è fissato alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2011, ben oltre quindi quello previsto dalla normativa statale, vale a dire la data dell'entrata in vigore della legge n. 296 del 2006 (sentenza n. 179 del 2010).

Essendo indubbio che l'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, sia espressivo di un principio di coordinamento della finanza pubblica, volto al contenimento della spesa (sentenza n. 69 del 2011), la distonia esistente fra questo ed il contenuto della norma censurata ne determina la illegittimità costituzionale.

6.1.1.— Tale illegittimità, d'altra parte, è riscontrabile anche a causa della violazione dell'art. 97 della Costituzione, il quale, come è noto, impone che il reclutamento della provvista di personale debba avvenire attraverso il pubblico concorso, là dove è chiaro che, invece, le disposizioni introdotte tramite il comma 1 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011 prefigurano lo svolgimento non di un concorso aperto a tutti ma esclusivamente di una «specifica selezione concorsuale» riservata ai lavoratori precari in possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale stessa.

Al riguardo si ricorda che «la natura comparativa ed aperta della procedura, quale elemento essenziale del concorso pubblico, è stata affermata dalla Corte in molteplici occasioni». Si è anche sottolineato che «la facoltà [...] di introdurre deroghe [...] è stata limitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 299 del 2011). In particolare è stato precisato che, anche ove vi sia l'esigenza di consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella pubblica amministrazione, in assenza di situazioni del tutto eccezionali, il sistema «non tollera [...] la riserva integrale dei posti disponibili in favore del personale interno» (sentenza n. 52 del 2011).

La palese insussistenza delle condizioni atte a giustificare la deroga rende, quindi, anche sotto questo profilo, illegittime le disposizioni introdotte dal comma 1 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011.

6.2.— Riguardo al comma 2 del citato art. 7, valgono in buona parte le stesse considerazioni svolte dianzi.

Anche la norma ora in esame realizza, in sostanza, un'ipotesi di stabilizzazione di personale precario. Pur essendo, infatti, previsto lo svolgimento di pubblici concorsi, in favore dei dipendenti regionali precari in possesso dei requisiti previsti dall'art. 36, comma 2, della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2007), cioè in sintesi l'aver lavorato alle dipendenze della amministrazione regionale o degli enti e delle agenzie regionali per trenta mesi nel quinquennio precedente, viene stabilita non soltanto una riserva di posti, computata sia su quelli messi a concorso sia su quelli che si renderanno disponibili a seguito delle cessazioni dal servizio che si verificheranno sino al 31 dicembre 2013, nella misura del 40%, ma è altresì previsto che, onde realizzare gli effetti premiali del servizio precario prestato, previsti nella parte finale del citato art. 36, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2007, il concorso sia espletato «per titoli e colloquio» e che i soggetti beneficiari della riserva di posti siano esentati da eventuali prove preselettive.

6.2.1.— Ritiene questa Corte che sia l'ampia riserva di posti, pari in questo caso quasi alla metà dei posti disponibili in atto e che si verrebbero a determinare in un prossimo futuro, in favore di una determinata categoria di concorrenti, sia la valorizzazione in sede concorsuale dei titoli di servizio – della quale, data la sua dichiarata finalità premiale, si gioveranno i concorrenti, dipendenti precari della Amministrazione regionale e pararegionale, già destinatari della riserva dei posti –, sia, infine, la limitazione ai soli «titoli e colloquio» delle prove concorsuali con esenzione dei riservatari dall'espletamento di eventuali prove di preselezione, fanno fondatamente escludere che lo svolgimento dei pubblici concorsi richiamati dalla disposizione censurata sia governato dal principio della *par condicio* fra i vari concorrenti, in assenza del quale la procedura di selezione dei migliori aspiranti è indubbiamente viziata e, in definitiva, non idonea ad assicurare la soddisfazione delle finalità sia di trasparenza che di efficienza dell'operato della Pubblica Amministrazione cui è ispirato l'art. 97 della Costituzione.

6.3.— Parimenti fondata è la questione di legittimità costituzionale del successivo comma 3 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011.

Anche in questa fattispecie normativa, infatti, caratterizzata dal transito, di fatto *ope legis*, da una categoria contrattuale a quella superiore di una determinata aliquota di dipendenti regionali aventi certi requisiti, è riscontrabile la palese violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Né ha un qualche rilievo la circostanza che, fra i requisiti che si debbono avere per potere godere della progressione in carriera vi sia quello di essere stati in precedenza assunti presso l'amministrazione di appartenenza a seguito di un pubblico concorso, trattandosi, evidentemente, di concorso bandito per una qualifica diversa ed inferiore rispetto a quella cui si accederebbe per effetto della disposizione censurata. Così come non significativo è il dato in base al quale l'accesso automatico alla categoria superiore è riservato ai dipendenti in possesso di laurea, essendo questo elemento – in assenza di qualsivoglia indicazione riguardo alla affinità di materia fra il predetto titolo di studio e la funzione di cui la nuova più elevata qualifica comporterebbe lo svolgimento – del tutto neutro ai fini della dimostrazione di una più elevata preparazione professionale funzionale alla categoria superiore. Egualmente irrilevante è, ancora, il fatto che per un'altra determinata categoria di dipendenti (coloro i quali non sono in possesso della laurea) il transito sia subordinato all'ulteriore requisito dell'aver superato selezioni interne per il passaggio alla categoria superiore entro il 31 dicembre 2006, in quanto anche per costoro la natura interna della selezione superata rende non comparabile la loro posizione con quella di chi per la qualifica in questione abbia superato la diversa, ben più rigorosa, selezione derivante dallo svolgimento di un concorso pubblico.

6.3.1.— Né, infine, varrebbe ad escludere la violazione dell'art. 97 della Costituzione il fatto che, con l'art. 20 della legge regionale n. 12 del 2011, il legislatore sardo abbia previsto, con l'introduzione nell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011 del già richiamato comma 3-*bis*, che il personale di cui al predetto comma 3 debba partecipare ad un corso-concorso di formazione professionale da concludersi con una prova il cui mancato superamento comporta il venir meno della qualifica attribuita.

Ciò per un duplice ordine di considerazioni: per un verso, infatti, lo svolgimento del corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è

equiparabile ad un concorso pubblico; per altro verso, dalla espressione utilizzata dal legislatore sardo («venir meno della qualifica attribuita») si deduce che il positivo esito del corso-concorso ha una funzione meramente confermativa di una progressione lavorativa già avvenuta e non determinativa della stessa.

Posto che l'inserimento del citato comma 3-*bis* nella complessiva disciplina oggetto di esame non vale a sanarne i vizi di legittimità costituzionale e che la normativa in esso prevista (cioè lo svolgimento dei corsi-concorso) è funzionale alla progressione di carriera di cui al precedente comma 3, ricorrono le condizioni per dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità consequenziale di tale disposizione.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 3 e 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2011);

2) *dichiara*, altresì, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 3-*bis*, della medesima legge regionale n. 1 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

| Sentenza del 23 febbraio 2012, n. 32 | | |
|---|--|---|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Abruzzo | |
| Materie | Sistema tributario e contabile dello Stato Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali Protezione civile Livelli essenziali Coordinamento della finanza pubblica Principi generali e costituzionali | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 11, legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2011) | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettere e) e g), e Cost. art. 117, terzo comma, Cost. |
| art. 16, l.r. 1/2011 | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. |
| art. 75, comma 3 l.r. 1/2011 | illegittimità costituzionale relativamente alla disposizione di una riduzione della tariffa per i servizi di soccorso sanitario e non sanitario in favore dei residenti nella Regione Abruzzo ed alla copertura finanziaria del conseguente minor introito in quota parte delle risorse assegnate dal fondo sanitario per il funzionamento del SUEM 118 | art. 117, terzo comma, Cost. |
| art. 76, comma 1, l.r. 1/2011 | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera g) e terzo comma e 18, Cost. |
| art. 36, l.r. 1/2011 | inammissibilità della questione | art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. |

| | | |
|------------------------------|---------------------------------|---|
| art. 63, l.r. 1/2011 | inammissibilità della questione | artt. 117 primo comma e secondo comma, lettera e), Cost. artt. 49 e 56, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea |
| art. 75, comma 1 l.r. 1/2011 | non fondatezza della questione | art. 117, terzo comma, Cost. |

Sintesi

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella finanziaria per l'anno 2011 della Regione Abruzzo.

La prima delle quattro norme riconosciute illegittime dispone che al personale titolare di contratto di collaborazione coordinata e continuativa appartenente alla Protezione Civile della Regione Abruzzo e agli Enti strumentali della Regione sia riconosciuto il compenso previsto per le prestazioni aggiuntive, rese nell'ambito delle disposizioni speciali per la gestione dell'emergenza post sisma, e prevede che gli oneri derivanti dal pagamento di tali compensi siano rimborsati alla Regione dalla Struttura per la Gestione dell'Emergenza.

La Corte, dopo aver ricordato che la Regione non può interferire in materie di esclusiva competenza statale, né può farlo, per le materie di legislazione concorrente, legiferando, in tale ambito, in contrasto con i principi fondamentali riservati allo Stato, chiarisce che la Regione, nel disporre di risorse statali, non può intervenire con una propria disciplina in un ambito di competenza dello Stato.

Secondo la Corte la norma in esame contrasta, anzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lettere e) e g), Cost., in quanto, con la suddetta previsione, il legislatore regionale ha disposto unilateralmente a favore della Regione Abruzzo di somme già precedentemente attribuite, per il perseguimento di determinate finalità, ad un'autorità statale, qual è il Commissario delegato per la ricostruzione successiva al terremoto, incidendo, in tal modo, illegittimamente nel sistema contabile dello Stato e nella disciplina della dotazione di un organo della sua amministrazione, ambiti riservati alla competenza esclusiva statale.

La disposizione regionale censurata, prosegue la Corte, invade anche il campo dei principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente della protezione civile, in particolare il principio fondamentale desumibile dall'art. 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992, in base al quale, per l'attuazione degli interventi di emergenza, si provvede con le ordinanze di protezione civile, che servono a regolare temporaneamente, per tutta la durata dello stato di emergenza, uno straordinario assetto di poteri, allo scopo di tutelare l'integrità della vita, dei beni e degli insediamenti.

Conclude la Corte che il legislatore regionale, gravando la Struttura nazionale per la Gestione dell'Emergenza del rimborso delle somme erogate dalla Regione, a titolo di remunerazione delle prestazioni aggiuntive, ha regolato, in senso oltre tutto difforme, una materia già disciplinata dalle ordinanze di protezione civile, in forze delle quali i compensi straordinari dovuti ai lavoratori utilizzati per l'emergenza erano stati posti, prima a carico del bilancio della regione Abruzzo, poi a carico di uno specifico fondo statale, sovrapponendo così la propria disciplina a quella dettata, secondo le regole, dalle

ordinanze di protezione civile.

La seconda disposizione della legge finanziaria regionale, dichiarata illegittima, attribuisce alla Giunta regionale il potere di predisporre un provvedimento legislativo per la revisione complessiva delle tasse, dei canoni e delle imposte regionali e, in caso di inadempienza da parte della Giunta, ne prevede un adeguamento su base ISTAT.

La Consulta ritiene leso l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di tutela del sistema tributario. Al riguardo osserva che, allo stato attuale della normativa regionale, non consta la sussistenza di tributi regionali "propri", nel senso di tributi istituiti e disciplinati dalla Regione Abruzzo, che possano essere considerati ai fini della "revisione" prevista dalla disposizione regionale, e che, pertanto, la stessa non può che essere riferita ai tributi regionali c.d. "derivati", vale a dire istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito è attribuito alle regioni. La Corte ricorda il principio sancito in una precedente pronuncia (sent. n. 102 del 2008), secondo cui è vietato alle regioni di istituire e disciplinare tributi propri con gli stessi presupposti dei tributi dello Stato ovvero di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali, concludendo che la "revisione complessiva" di tasse, canoni e imposte regionali, che implica anche la possibilità del loro incremento, violerebbe tale principio.

Parimenti illegittima è dichiarata la norma che dispone per i residenti nella Regione Abruzzo una riduzione della tariffa per i servizi di soccorso sanitario e non sanitario, in misura da concordarsi tra la Regione Abruzzo e le Aziende sanitarie locali, sedi di SUEM (Servizio di urgenza ed emergenza medica) e che il minor introito dovuto alla riduzione tariffaria sia coperto con una quota parte delle risorse assegnate dal fondo sanitario per il funzionamento del SUEM 118. Spiega la Corte che tale previsione configura una misura di assistenza supplementare in contrasto con l'obiettivo dichiarato del Piano di rientro di riequilibrare il profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza e la gestione corrente per il perseguimento del pareggio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, e si pone, pertanto, in contrasto con un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Da ultimo, la Corte si pronuncia sulla norma che dispone che il SASA - CNSAS (Soccorso Alpino Speleologico Abruzzo del Corpo nazionale del Soccorso Alpino Speleologico) adotta sulle proprie divise di ordinanza e sui mezzi in dotazione il logo della Protezione Civile regionale, dichiarandone l'illegittimità per lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento, organizzazione e amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost. ed dei principi della legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'attività di protezione civile, nonché dei principi costituzionali sul libero associazionismo di cui all'articolo 18, Cost. Spiega la Corte che l'appartenenza del Corpo nazionale del soccorso alpino al servizio nazionale della protezione civile ne esige una disciplina organizzativa di livello nazionale e che, inoltre, la natura volontaria del Corpo nazionale del soccorso alpino, titolare per sua libera scelta di un proprio logo, urta con l'imposizione, in forza dell'impugnata disposizione regionale, di un nuovo segno di riconoscimento non espressamente concordato o assentito.

SENTENZA N. 32
ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 11, 16, 36, 47, 55, 63, 75 e 76 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-18 marzo 2011, depositato in cancelleria il 21 marzo 2011 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2011.

Udito nell’udienza pubblica del 10 gennaio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;
udito l’avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 14-18 marzo 2011 e depositato il successivo 21 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 18, 23,

97, 117 e 120 della Costituzione, degli articoli 11, 16, 36, 47, 55, 63, 75 e 76 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2011).

Successivamente al ricorso, la suddetta legge regionale è stata oggetto di numerose modifiche. Parimenti è mutato il quadro normativo in relazione ad alcune delle disposizioni di legge statale evocate dal Governo come parametro interposto.

1.1.– L'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 prevede disposizioni in materia di erogazione di compensi per lavoro straordinario effettuati nell'ambito della notoria emergenza terremoto. In particolare, il comma 1 dispone che al personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa appartenente alla Protezione Civile della Regione Abruzzo e agli Enti strumentali della Regione impegnato, nell'anno 2009, presso le Strutture del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile e, nell'anno 2010, presso la Struttura per la Gestione dell'Emergenza, è riconosciuto il compenso previsto per le prestazioni aggiuntive rese nell'ambito delle disposizioni speciali per la gestione dell'emergenza *post* sisma. Il comma 2 prevede che i suddetti compensi sono rimborsati alla Regione dalla Struttura per la Gestione dell'Emergenza e sono erogati dalla Direzione regionale competente in materia di Risorse umane e strumentali della Giunta regionale, d'intesa con la stessa Struttura per la Gestione dell'Emergenza. Infine, il comma 3 autorizza la Giunta regionale a disporre con provvedimento amministrativo le variazioni di bilancio ai sensi dell'art. 25 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo), per l'iscrizione degli stanziamenti di entrata e di spesa destinati a dare attuazione alle disposizioni del presente articolo.

1.1.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il rimborso in questione verrebbe ad incidere su fondi di pertinenza statale vincolati alla realizzazione di interventi per l'emergenza in Abruzzo, realizzando una distrazione di tali risorse (aventi una destinazione fatta oggetto d'intesa da parte dell'Amministrazione regionale) mediante atto unilaterale della Regione e per scopi diversi rispetto a quelli definiti dalla legge e dalle ordinanze di protezione civile. In tal modo, sarebbero violati: a) i principi di leale collaborazione, di non contraddittorietà e di ragionevolezza (art. 120 Cost.); b) l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) (sistema tributario e contabile dello Stato) e *g*) (ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali), Cost.; c) l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di protezione civile e, segnatamente, il principio fondamentale dell'art. 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), che demanda alle ordinanze di protezione civile, «in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico», la disciplina per l'attuazione degli interventi conseguenti alla deliberazione dello stato di emergenza. Più specificamente, il ricorrente richiama l'art. 7, comma 2, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 22 dicembre 2009, n. 3833 (Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e altre disposizioni di protezione civile), che pone a suo dire i compensi del personale assunto con contratti di collaborazione coordinata e continuativa a carico della Regione Abruzzo sia per l'anno 2009 che per l'anno 2010. Ma tale previsione è contenuta, invero, nell'art. 5, comma 2-*bis*, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2009, n. 3754 (Ulteriori disposizioni urgenti conseguenti agli eventi sismici

che hanno colpito la provincia dell'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009).

1.1.2.– Dopo la proposizione del ricorso, sia l'art. 7, comma 2, dell'ordinanza invocata in ricorso, sia l'art. 5, comma 2-*bis*, dell'ordinanza n. 3754 del 2009, sono stati modificati dall'art. 12 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 30 giugno 2011, n. 3950 (Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009), nel senso di veicolare l'onere degli straordinari in oggetto a valere sulle risorse del fondo (statale) per la compensazione degli effetti finanziari non previsti di cui all'art. 14, comma 5, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2009, n. 77.

1.2.– L'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 attribuisce alla Giunta regionale il potere di predisporre «un provvedimento legislativo per la revisione complessiva delle tasse, dei canoni e delle imposte regionali» e, in caso di inadempienza da parte della Giunta, ne prevede un adeguamento su base ISTAT.

1.2.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione normativa in esame è illegittima perché, nel prevedere genericamente una «revisione complessiva» di tasse, canoni ed imposte regionali, non ne escluderebbe l'aumento. Di contro, la Regione non avrebbe allo stato la potestà di deliberare aumenti delle entrate tributarie, a causa della sospensione, disposta dal legislatore statale sino all'attuazione del federalismo fiscale, del potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011). Donde la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di tutela del sistema tributario.

Inoltre, la disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 16, laddove prevede un adeguamento di tasse, canoni e imposte regionali ancorato agli indici ISTAT, in caso di inerzia della Giunta, striderebbe con l'art. 2 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), che pone il principio generale dell'ordinamento tributario di chiarezza e trasparenza delle relative disposizioni. Ne discenderebbero l'invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del sistema tributario e la violazione della riserva di legge *in subiecta materia ex art. 23 Cost.*

1.3.– L'art. 36 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, concernente «Norme in materia di servizio idrico integrato della Regione Abruzzo», prevede che «1. [...] le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale, specie quello montano, nelle condizioni date non permettono in linea generale un efficace ed utile ricorso al mercato tra concorrenti per l'affidamento delle gestioni. Queste, pertanto, restano affidate agli attuali gestori. 2. I soggetti gestori del Servizio alla data di entrata in vigore della presente legge continuano a operare fino al verificarsi delle condizioni previste dal presente articolo [...] e comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2011».

1.3.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia che l'art. 36, nel disporre che le gestioni del Servizio idrico integrato abruzzese restano affidate agli attuali gestori, impedisce

l'affidamento secondo le procedure di evidenza pubblica previste dalla legislazione statale, attuativa di quella comunitaria, ponendosi in contrasto, segnatamente, con l'art. 23-bis, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e con l'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), nonché con i principi comunitari a tutela della concorrenza e del mercato.

Il ricorrente riconosce che in base al comma 2 del medesimo art. 36 gli effetti della disposizione in oggetto sono limitati al termine del 31 dicembre 2011, ma stigmatizza che al comma 1 la norma regionale ponga una presunzione assoluta, in via legislativa, d'insussistenza delle «caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale» idonee per il ricorso al mercato per gli affidamenti delle gestioni di servizio idrico. Di qui il prospettato contrasto con i commi 3 e 4 del succitato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, i quali disciplinano un procedimento complesso in caso di ipotizzata insussistenza delle condizioni economiche, sociali e ambientali, richiedendo – tra l'altro – il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Pertanto, l'art. 36 citato, dettando disposizioni difformi dalla normativa statale di riferimento, lederebbe la competenza esclusiva dello Stato nella materia della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché nella materia della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con cui fanno corpo i principi posti dal diritto europeo a presidio del mercato, ed inoltre – come chiaramente dedotto soltanto nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza – anche in tema di ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.3.2.– Successivamente al ricorso, il quadro normativo è profondamente mutato.

A partire dal 21 luglio 2011, in esito a *referendum*, l'intero art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 è stato abrogato dall'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di *referendum* popolare, dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica). Quindi, l'art. 4, comma 34, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 – articolo significativamente rubricato come «*Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea*» – ha escluso l'applicazione del regime di gestione concorrenziale dei servizi pubblici di rilevanza locale da esso introdotto al servizio idrico integrato.

1.4.– L'art. 47 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, nel prevedere disposizioni in materia di personale, dispone che «La Giunta regionale predispone, entro 90 giorni dall'approvazione della presente legge, i piani di cui all'articolo 3, comma 94, della legge 24 dicembre 2007, n.

244 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”».

1.4.1.– Il ricorrente censura la suddetta disposizione per avere il legislatore regionale voluto con essa estendere al 2011 l’efficacia della normativa statale sulla progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio con contratto a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa in essere alla data di entrata in vigore della legge succitata, invero limitatamente all’ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010. In particolare, l’impugnato art. 47, disponendo ulteriori stabilizzazioni di personale precario al di fuori delle procedure ordinarie e concorsuali di accesso al pubblico impiego, lederebbe i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. Inoltre, la norma regionale in esame eccederebbe la competenza regionale nella materia di legislazione concorrente – *ex* art. 117, terzo comma, Cost. – del coordinamento della finanza pubblica, vulnerandone i principi di attuazione. Essa, infatti, senza alcuna intesa con lo Stato, contempla un piano di stabilizzazione del personale precario anche per l’anno 2011, sì da incidere sul sistema generale della finanza pubblica.

1.4.2.– Successivamente al ricorso, l’art. 47 in questione è stato abrogato dall’art. 9 della legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2011, n. 24 (Intervento di adeguamento normativo in materia di personale).

1.4.3.– A seguito di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 13 ottobre 2011, ha rinunciato parzialmente al ricorso in relazione alle censure concernenti la disposizione regionale in oggetto.

1.5.– L’art. 55 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, riguardante la lotta all’abusivismo nell’edilizia residenziale pubblica, dispone, al comma 1, che al fine di eliminare il fenomeno delle occupazioni senza titolo degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, le Aziende Territoriali per l’Edilizia Residenziale Pubblica (ATER) presentano, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un piano redatto d’intesa con i Comuni interessati e le autorità di pubblica sicurezza competenti.

1.5.1.– Il ricorrente denuncia l’occupazione in tal modo, da parte del legislatore regionale, dell’ambito di competenza esclusiva dello Stato in materia di organizzazione amministrativa dello Stato stesso di cui all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

A suo avviso, infatti, il legislatore regionale, anche alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 134 del 2004), non può unilateralmente prevedere la possibilità di redigere un piano d’intesa con le autorità di pubblica sicurezza.

1.5.2.– Nelle more del giudizio il censurato art. 55 è stato modificato dall’art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 6 luglio 2011, n. 19 (Norme per l’alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte dei Comuni e modifica delle LL.RR. nn. 43/2000, 34/2007, 1/2010 e 1/2011), che ha soppresso al comma 1 della norma impugnata le parole «le autorità di pubblica sicurezza competenti».

1.5.3.– Nella memoria depositata il 20 dicembre 2011 la difesa dello Stato ha chiesto, pertanto, alla Corte di voler ritenere cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità in oggetto, essendo venute meno, con l’intervenuta abrogazione parziale di cui sopra, le ragioni dell’impugnazione della disposizione regionale in esame.

1.6.– L’art. 63 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, dettato in materia di trasporto pubblico regionale e locale, prevede, al comma 1, che le concessioni regionali e comunali in essere alla data di entrata in vigore della legge sono prorogate fino al 30 giugno 2011.

1.6.1.– Ad avviso del Governo, la norma regionale in esame urta contro l’art. 23-*bis*, comma 8, lettera *e*), del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, come modificato dall’art. 1, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), a sua volta convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, il quale prevede che il termine per la proroga delle concessioni è fissato al 31 marzo 2011. Ne conseguirebbe l’invasione, da parte del legislatore regionale, della materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., poiché nella stessa rientra, altresì, la disciplina delle proroghe delle concessioni in tema di servizio pubblico locale, come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo, con sentenza n. 325 del 2010).

Inoltre, l’impugnato art. 63 violerebbe gli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (già artt. 43 e 49 del Trattato CE), posti a tutela della libertà di stabilimento e della concorrenza, e colliderebbe con il 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) che recepisce, appunto, le direttive menzionate nel titolo in materia di coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

1.6.2.– Dopo la data di proposizione del ricorso, il quadro normativo statale di riferimento, nonché la stessa disposizione regionale censurata, hanno subito rilevanti modifiche.

Innanzitutto, prima che la maggiore durata del termine previsto dalla legge regionale potesse dispiegarsi, la scadenza fissata dalla legge statale è stata (ulteriormente) differita al 30 settembre 2011, ai sensi del combinato disposto dell’art. 1, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 marzo 2011 (Ulteriore proroga di termini relativa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri), in combinato disposto con l’art. 1, comma 2, del succitato decreto-legge n. 225 del 2010.

Indi, come si è visto (punto 1.3.2.), l’intero art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, a seguito di *referendum*, è stato abrogato dall’art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 113 del 2011, con la decorrenza del 21 luglio 2011.

Conseguentemente, il legislatore regionale ha modificato e integrato l’impugnato art. 63 in modo tale da allineare la scadenza ivi prevista al termine ultimo già stabilito dalla norma statale interposta di cui all’art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008. In tal senso, l’art. 1 della legge della Regione Abruzzo 19 luglio 2011, n. 21, intitolata «Modifiche all’art. 56 e al Capo VI (Interventi urgenti e indifferibili in materia di trasporto pubblico regionale e locale) della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2011)»», vi ha aggiunto un comma 1-*bis*, uniformandosi espressamente al regime di prorogabilità delle concessioni di cui all’art. 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) 23 ottobre 2007, n. 1370/2007, regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi

pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

Successivamente, l'art. 4, comma 32, lettera *a*), del decreto-legge n. 138 del 2011 ha introdotto un nuovo regime transitorio degli affidamenti diretti non conformi ai principi comunitari di gestione cosiddetta *in house*, prevedendone la cessazione alla data del 31 marzo 2012. Tale termine è stato prorogato sino al 31 dicembre 2012 dall'art. 25, lettera *b*), n. 5 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività).

1.6.3.– Con la memoria depositata il 20 dicembre 2011, la difesa dello Stato ha sostenuto che il *ius superveniens* non consenta di ritenere superati i motivi di censura già dedotti in ricorso. Ciò, in quanto il richiamo della disposizione regionale come sopra novellata (*sub* comma 1-*bis*) al regolamento comunitario n. 1370/2007 non sarebbe sufficiente ad uniformare l'impugnato art. 63 ai principi di aggiudicazione competitiva di derivazione europea ivi contenuti, contemplanti (per quanto qui rileva) l'eccezionale derogabilità – nella forma, tra le altre, della proroga consensuale del contratto di servizio –, nei soli casi «di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione». Con la conseguenza che permarrrebbero l'inosservanza degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici derivanti dagli artt. 56 e seguenti del TCE, siccome attuati dal d.lgs. n. 163 del 2006, nonché, sul piano del diritto interno, la lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

1.7.– L'art. 75 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 dispone al comma 1 che gli interventi di soccorso ed elisoccorso di carattere sanitario, comprensivi di recupero e trasporto, devono considerarsi come prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale se effettuati nei limiti di quanto disposto dall'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza). Il comma 3, poi, prevede che la Giunta regionale, sentito il SASA (Soccorso alpino e speleologico abruzzese) - CNAS (Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico), entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge, integra e aggiorna il proprio tariffario per i servizi di soccorso sanitario e non sanitario; per i residenti nella Regione Abruzzo è disposta una riduzione della tariffa, in misura da concordarsi tra la Regione Abruzzo e le Aziende sanitarie locali, sedi di SUEM (Servizio di urgenza ed emergenza medica) ed il minor introito dovuto alla divisata riduzione tariffaria è coperto con una quota parte delle risorse assegnate dal fondo sanitario per il funzionamento del SUEM 118.

1.7.1.– Secondo il Governo, le predette disposizioni non sono conformi a Costituzione, per il fatto che la Regione Abruzzo è impegnata nel Piano di rientro di cui all'Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione in data 6 marzo 2007, poi recepito con deliberazione della Giunta regionale 13 marzo 2007, n. 224. In forza degli obblighi assunti con il suddetto piano sanitario, la Regione non può erogare livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli essenziali, mentre con l'art. 75 in esame essa assicurerebbe interventi di soccorso ed elisoccorso non previsti su tutto il territorio nazionale e la misura aggiuntiva dell'agevolazione di cui al comma 3 dell'art. 75, coperta con le risorse del fondo del servizio sanitario nazionale.

Sicché, il legislatore regionale, prevedendo una disciplina non conforme a quanto stabilito nel succitato Accordo, arrecherebbe un *vulnus* all'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.

1.8.– L'art. 76 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, dispone che «il SASA - CNSAS adotta sulle proprie divise di ordinanza e sui mezzi in dotazione il logo della Protezione Civile regionale».

1.8.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale in esame per contrasto con la disciplina nazionale di riferimento, secondo cui: a) il Corpo nazionale del soccorso alpino rientra tra le strutture operative nazionali della protezione civile (art. 11 della legge n. 225 del 1992); b) la disciplina dell'ordinamento, del funzionamento e della natura del suddetto Corpo è stabilita a livello nazionale dalla legge 21 marzo 2001, n. 74 (Disposizioni per favorire l'attività svolta dal Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico); c) l'attività di volontariato è espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, tant'è che la legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato) ne riconosce il valore sociale e la funzione, ne promuove lo sviluppo, salvaguardandone l'autonomia, e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale (art. 1, commi 1 e 2), imponendo alle leggi regionali di preservarne l'autonomia di organizzazione e di iniziativa e di favorire lo sviluppo dell'associazionismo (art. 10, comma 1).

In buona sostanza, ad avviso del ricorrente, il legislatore regionale, con il richiedere il logo della protezione civile regionale sulle divise di ordinanza e sui mezzi del SASA - CNSAS, lede la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento, organizzazione e amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. ed i principi della legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento all'attività di protezione civile, nonché i principi costituzionali sul libero associazionismo di cui all'art. 18 Cost.

2.– Vanno preliminarmente esaminate le questioni relative alle norme regionali censurate che sono state interessate, direttamente o indirettamente, dal *ius superveniens*.

3.– In primo luogo, dev'essere dichiarata l'estinzione del giudizio relativamente all'art. 47 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, in quanto abrogato, nelle more del giudizio, dall'art. 9 della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2011. Difatti, a seguito di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 13 ottobre 2011, ha rinunciato parzialmente al ricorso con riguardo alle censure relative ad esso. E tale rinuncia, unitamente alla mancata costituzione della Regione Abruzzo, comporta, appunto, l'estinzione parziale del giudizio (sentenze n. 217 e n. 123 del 2011).

4.– Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, la materia del contendere, riguardo ad essa, è cessata. L'abrogazione parziale della predetta disposizione regionale, sopravvenuta nel corso del giudizio, è, infatti, pienamente satisfattiva delle pretese del ricorrente, essendo stata eliminata dal testo iniziale proprio la censurata intesa con le autorità di pubblica sicurezza competenti. Tant'è che la stessa difesa dello Stato ha riconosciuto il venir meno delle ragioni dell'impugnazione.

4.1.– Ne deriva che, per effetto del *ius superveniens*, dev'essere dichiarata la cessazione della materia del contendere *in parte qua*, anche perché non consta che la norma regionale in

oggetto abbia potuto trovare applicazione *medio tempore* nella versione originaria (sentenze n. 192, n. 153 e n. 89 del 2011; ordinanze n. 238 del 2011 e n. 136 del 2010).

5.– La questione di legittimità dell'art. 36 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 – disatteso, *in limine*, l'assunto della difesa dello Stato, secondo cui il legislatore regionale, malgrado la sopravvenuta abrogazione per via referendaria della norma statale interposta di cui all'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, sarebbe nondimeno tenuto ad osservare, anche in un'ottica *de iure condendo*, le sfere di competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*), *l*) e *s*), Cost. – è inammissibile sotto molteplici aspetti.

5.1.– È evidente, infatti, che la presunzione assoluta d'insussistenza delle condizioni per il ricorso al mercato di cui alla disposizione regionale censurata – valutata alla luce dell'assetto normativo conseguito al *referendum* abrogativo della norma statale interposta – non può più configurare la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza denunciata in ricorso, neppure nella prospettiva futura adombrata nella memoria conclusionale. Ciò, in quanto è stato proprio il legislatore statale, nel solco del *referendum* abrogativo dell'art. 23-*bis* citato, a sancire inequivocabilmente l'esclusione del servizio idrico integrato dalla normativa pro-concorrenziale di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011.

Tale rilievo è sufficiente a dimostrare il sopravvenuto difetto d'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri a coltivare il ricorso sul punto. Con la conseguenza dell'inammissibilità della questione di legittimità dell'art. 36 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 promossa in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. ed ai principi di diritto europeo a tutela della concorrenza e del mercato.

5.2.– Parimenti inammissibili sono gli altri profili di lesione denunciati dal ricorrente.

5.2.1.– La competenza statale in materia di ordinamento civile *ex art.* 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., è stata espressamente evocata dall'Avvocatura generale dello Stato solo genericamente, e soltanto nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza.

5.2.2.– Circa la tutela ambientale, egualmente rimessa in via esclusiva alla legislazione dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la censura, sostanzialmente immotivata, è rimasta assolutamente oscura.

6.– Anche la questione di legittimità dell'impugnato art. 63, nei termini enunciati in ricorso, è inammissibile per sopravvenuta carenza d'interesse del Governo.

6.1.– Il nucleo della censura risiede nel denunciato sfalsamento del termine finale della proroga: 31 marzo 2011 secondo la norma interposta di legge statale (art. 23-*bis*, comma 8, lettera *e*, del decreto-legge n. 112 del 2008, come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 225 del 2010), 30 giugno 2011 secondo l'impugnato art. 63.

Orbene, prima della scadenza fissata dalla legge regionale (30 giugno 2011), la legge statale ha prorogato il termine da essa stabilito fino al 30 settembre 2011 e il legislatore abruzzese, con la modifica sopra riportata della disposizione in esame, si è adeguato a tale termine, così facendo venir meno la discrasia temporale stigmatizzata dal ricorrente.

6.2.– L'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto nelle memorie conclusive che le sopravvenienze normative sopra richiamate (punto 1.6.2.) non abbiano privato di fondamento i motivi d'impugnazione già dedotti in ricorso ed ha focalizzato la denuncia dell'illegittimità della proroga, disposta dall'art. 63 in questione, sul mancato rispetto dei principi di diritto europeo e della sfera (di esclusiva competenza statale) della tutela della concorrenza, che il

mero rinvio al regolamento comunitario n. 1370/2007 di cui al comma 1-*bis* aggiunto alla disposizione regionale impugnata non sarebbe sufficiente a garantire.

È di tutta evidenza, però, che si tratta di una censura completamente diversa, in quanto mossa contro una disposizione della legge regionale dal contenuto normativo radicalmente innovato. Con l'effetto che la questione di legittimità non può essere trasferita sulla nuova norma, nella parte in cui – con l'inserimento del comma 1-*bis* – ha modificato quella originaria a seguito del *referendum* abrogativo relativo all'art. 23-*bis* citato. Difatti, la lesività di una disposizione che ha assunto nelle more del giudizio un nuovo e diverso contenuto avrebbe potuto essere denunciata dal Governo solo adempiendo all'onere di tempestiva impugnazione (tra le altre, sentenza n. 40 del 2010).

6.3.– Quindi, la questione in oggetto dev'essere ritenuta inammissibile anche sotto quest'ultimo profilo.

7.– Nel merito, le ulteriori censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri possono essere divise in quattro gruppi, ciascuno riferito ad un diverso articolo della legge impugnata.

8.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 è fondata nei seguenti termini.

8.1.– La Regione, nel disporre di risorse statali, non può intervenire con una propria disciplina in un ambito di competenza dello Stato. Essa certamente non può interferire in materie di esclusiva competenza statale, né può farlo, per le materie di legislazione concorrente, nella sfera, pure afferente allo Stato, dell'emanazione dei principi fondamentali. Ciò, indipendentemente dal contenuto della norma regionale emanata e, quindi, *a fortiori* in caso di contrasto della stessa con i predetti principi fondamentali.

8.1.1.– Ciò chiarito, l'impugnato art. 11 viola, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettere e) e g), Cost., perché, per il suo tramite, il legislatore regionale ha disposto unilateralmente a favore della Regione Abruzzo di somme già precedentemente attribuite per il perseguimento di determinate finalità ad un'autorità statale, qual è il Commissario delegato per la ricostruzione successiva al terremoto. La norma regionale in esame finisce, così, per incidere illegittimamente nel sistema contabile dello Stato e nella disciplina della dotazione di un organo della sua amministrazione.

8.1.2.– D'altra parte, la disposizione regionale censurata invade il campo dei principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente della protezione civile, poiché è evidente che il legislatore regionale ha sovrapposto la propria disciplina a quella dettata, secondo le regole, dalle ordinanze di protezione civile, in guisa da ledere il principio fondamentale desumibile dall'art. 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992.

Alla stregua di esso, per l'attuazione degli interventi di emergenza si provvede, appunto, con le ordinanze di protezione civile, che servono a regolare temporaneamente, per tutta la durata dello stato di emergenza, uno straordinario assetto di poteri, allo scopo di tutelare l'integrità della vita, dei beni e degli insediamenti.

Nella fattispecie in esame, i compensi straordinari dovuti ai lavoratori utilizzati per l'emergenza erano stati posti «a carico del bilancio della regione Abruzzo» sia dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3833 del 2009, richiamata in ricorso, sia dall'ordinanza n. 3754 del 2009, quest'ultima espressamente riferita al corrispettivo del lavoro straordinario autorizzato in capo al personale con contratti di collaborazione coordinata e

continuativa, appartenente alla protezione civile della Regione Abruzzo, direttamente impegnato in attività emergenziali e *post-emergenziali*.

Di contro, l'impugnato art. 11 è venuto a gravare la Struttura (nazionale) per la gestione dell'emergenza del rimborso delle somme erogate dalla Regione a titolo di remunerazione delle prestazioni aggiuntive, rese in conseguenza del terremoto dai suddetti collaboratori coordinati e continuativi. In tal modo, il legislatore regionale ha regolato, in senso oltre tutto difforme, una materia già disciplinata dalle ordinanze di protezione civile.

È, poi, irrilevante che le norme delle succitate ordinanze siano state modificate dall'art. 12 della successiva ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3950 del 2011, che ha posto l'onere degli straordinari in oggetto a carico del fondo statale per la compensazione degli effetti finanziari non previsti di cui all'art. 14, comma 5, del decreto-legge n. 39 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 77 del 2009.

La norma regionale impugnata risulta non in linea rispetto alle disposizioni delle richiamate ordinanze, ancorché modificate, perché queste, nella versione novellata, imputano gli stanziamenti in discorso ad uno specifico fondo statale (peraltro incrementato proprio per provvedere all'emergenza creatasi dopo il terremoto in Abruzzo), mentre la disposizione regionale in oggetto prevede che i compensi straordinari erogati dalla Regione siano rimborsati alla stessa da parte della Struttura per la gestione dell'emergenza, senza specificazioni di sorta.

In definitiva, l'art. 11 in questione, facendo gravare gli oneri finanziari dell'utilizzo straordinario del personale in regime di collaborazione coordinata e continuativa sui fondi statali specificamente destinati a fare fronte all'emergenza sismica, si discosta dalla normativa dettata dalle ordinanze sopra menzionate, sia nella versione originaria (che poneva tali oneri a carico del bilancio regionale), sia in quella derivante dalla ridetta modifica (che attinge alle risorse del fondo speciale per il finanziamento delle spese impreviste).

Sussiste, dunque, anche la denunciata lesione del principio fondamentale della materia della protezione civile posto dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, atteso che la Regione, perdurando la situazione di emergenza, non può incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate dal Commissario delegato (sentenze n. 277 del 2008 e n. 284 del 2006).

8.2.– Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 11.

Ogni altra censura del ricorrente resta assorbita.

9.– Anche la questione di legittimità dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 è fondata.

9.1.– Le entrate tributarie delle Regioni ordinarie, come noto, derivano essenzialmente da addizionali a tributi statali, da quote di partecipazione al gettito di tributi statali e dall'intero gettito di tributi disciplinati dalla legge statale, con la possibilità di determinazione delle aliquote – entro limiti prefissati – da parte della Regione.

Difatti non consta, allo stato attuale della normativa regionale, la sussistenza di tributi regionali «propri» (nel senso di tributi istituiti e disciplinati dalla Regione Abruzzo) che possano essere considerati ai fini della «revisione» in oggetto.

La disposizione regionale in esame, dunque, non può che essere riferita ai tributi regionali c.d. «derivati», vale a dire istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito sia attribuito alle Regioni (sentenza n. 123 del 2010).

Conseguentemente, il censurato art. 16 viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Ciò, in primo luogo, in punto di «revisione complessiva» di tasse, canoni e imposte regionali (comma 1), perché tale espressione sottintende, in effetti, anche la possibilità d'incremento dei predetti tributi, così da contravvenire al principio, sancito da questa Corte, secondo cui è vietato alle Regioni di istituire e disciplinare tributi propri con gli stessi presupposti dei tributi dello Stato ovvero di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali (sentenza n. 102 del 2008). Tale principio è stato confermato dall'art. 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Per le medesime ragioni, anche l'adeguamento indifferenziato su base ISTAT di tasse, canoni ed imposte regionali, destinato ad operare in caso d'inerzia della Giunta regionale (comma 2), è lesivo della competenza esclusiva statale in materia tributaria, come pure della riserva di legge *ex art. 23 Cost.*, intermediata dalle previsioni dello Statuto dei diritti del contribuente sulla chiarezza e trasparenza delle disposizioni fiscali (art. 2 della legge n. 212 del 2000).

9.2.– Ne consegue la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011.

10.– La questione di legittimità dell'art. 75 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 è fondata limitatamente alla riduzione tariffaria di cui al comma 3.

10.1.– L'agevolazione ai residenti nella Regione Abruzzo per i servizi di soccorso (sanitario e non), finanziata, oltre tutto, con risorse del fondo sanitario, configura, infatti, una misura di assistenza supplementare che si pone chiaramente in contrasto con l'obiettivo dichiarato del Piano di rientro di riequilibrare il profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza e la gestione corrente per il perseguimento del pareggio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

Sussiste, dunque, la lesione di un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., secondo quanto già affermato da questa Corte in altri casi analoghi di incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal Piano di rientro del deficit sanitario, segnatamente con l'introduzione di livelli essenziali di assistenza aggiuntivi (tra le altre, da ultimo, sentenza n. 163 del 2011).

10.2.– Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, relativamente alla riduzione tariffaria riservata ai residenti e alla relativa copertura con una quota delle risorse del fondo sanitario destinate al funzionamento del SUEM 118.

10.3.– Per converso, il comma 1 dell'art. 75 citato si sottrae alle censure d'illegittimità costituzionale prospettate dal ricorrente, perché, stando alla formulazione letterale di esso, gli interventi di soccorso ed elisoccorso ivi previsti «devono considerarsi come prestazioni a carico del Servizio Sanitario Nazionale se effettuati nei limiti di quanto disposto dall'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992» e, dunque, senza alcuna «eccedenza» rispetto a quanto disciplinato con legge statale.

10.4.– È, quindi, non fondata la questione di legittimità promossa in ordine all'art. 75, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011.

11.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 è, invece, fondata sotto tutti i profili enunciati dal ricorrente.

11.1.– Innanzitutto, l'appartenenza del Corpo nazionale del soccorso alpino al servizio nazionale della protezione civile (ai sensi del combinato disposto dell'art. 11 della legge n. 225 del 1992 e successive modifiche e dell'art. 1, comma 4, della legge n. 74 del 2001) ne esige una disciplina organizzativa di livello nazionale, non a caso positivamente dettata con la citata legge n. 74 del 2011.

D'altro canto, l'utilizzazione delle articolazioni territoriali del suddetto Corpo per interventi volti a fronteggiare eventi calamitosi, sia ordinari (gestibili dalla Regione), sia straordinari (di competenza dello Stato) – in sintonia con il modello policentrico ricostruito da questa Corte (sentenza n. 323 del 2006) – non si concilia con l'adozione di un segno distintivo di matrice marcatamente regionale.

Sicché, la norma regionale, prescrivendo l'adozione del logo della Protezione civile regionale, interferisce con la materia organizzativa degli apparati di pubblico servizio di rilevanza nazionale, di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e, sotto l'aspetto funzionale, con l'ambito dei principi fondamentali in materia di protezione civile, del pari ascrivibile alla legislazione statale (art. 117, terzo comma, Cost.).

11.2.– Inoltre, la natura volontaria del Corpo nazionale del soccorso alpino, titolare per sua libera scelta di un proprio logo, urta contro l'imposizione, in forza dell'impugnata disposizione regionale, di un nuovo segno di riconoscimento non espressamente concordato o assentito. Donde la ulteriore lesione dei principi costituzionali sulla libertà di associazione di cui all'art. 18 Cost.

11.3.– In conclusione, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 76, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2011);
- 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011;
- 3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, relativamente alla disposizione di una riduzione della tariffa per i servizi di soccorso sanitario e non sanitario in favore dei residenti nella Regione Abruzzo ed alla copertura finanziaria del conseguente minor introito in quota parte delle risorse assegnate dal fondo sanitario per il funzionamento del SUEM 118;
- 4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011;
- 5) *dichiara* estinto il giudizio relativo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 26 del 2011;
- 6) *dichiara* cessata la materia del contendere limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 26 del 2011;

7) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e)*, *l)* e *s)*, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 26 del 2011;

8) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 63 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., nonché all'art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 26 del 2011;

9) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 26 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

| Sentenza del 23 febbraio 2012, n. 33 | | |
|--|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Molise | |
| Materie | Coordinamento della finanza pubblica Sistema tributario e contabile dello Stato | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 1, comma 13, lettera c), legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011) | illegittimità costituzionale | art. 117, terzo comma, Cost. |
| art. 1, comma 41, lettera o), l.r. 2/2011 | illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede, per il rilascio e per la convalida annuale del tesserino che autorizza la ricerca e la raccolta dei tartufi, un contributo annuale di 3.000 euro | artt. 23 e 117, secondo comma, lett. e), Cost. |
| art. 1, comma 13, lettera a), l.r. 2/2011 | inammissibilità della questione | art. 117, terzo comma, Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, concerne alcuni articoli della legge finanziaria 2011 della Regione Molise (legge regionale 1° febbraio 2011, n. 2).</p> <p>In particolare, sono state impugnate le norme che riguardano il controllo e la regolazione della spesa farmaceutica attraverso l'attività di informazione scientifica indipendente, la norma che prevede un contributo annuale di 3.000 euro a carico dei titolari di tesserino d'idoneità alla ricerca e raccolta di tartufi e, da ultimo, una norma che riguarda i provvedimenti d'accreditamento sanitario.</p> <p>La Corte dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 13, lettera c), della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. che attribuisce allo Stato la competenza legislativa a fissare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto, consentendo il reclutamento di nuove unità di personale sanitario, viola l'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, il quale prevede che, per le Regioni già sottoposte ai piani di rientro e già commissariate, restano fermi l'assetto della gestione commissariale previgente per la prosecuzione del piano di rientro, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati predisposti dal commissario ad acta. Sostiene al riguardo la Corte che la norma censurata "non esclude la possibilità per la Regione di procedere a nuove assunzioni o all'instaurazione di nuovi rapporti di collaborazione, possibilità che deve ritenersi esclusa per le Regioni, come il Molise, per l'attuazione del cui Piano di rientro della spesa</p> | | |

sanitaria è stato nominato un commissario ad acta.”.

Circa l’art. 1, comma 41, lettera o) della legge molisana, la norma che prevede l’imposizione del contributo annuale a carico dei titolari di tesserino d’idoneità alla ricerca e raccolta di tartufi, la Corte lo dichiara illegittimo, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. e) sistema tributario e contabile dello Stato.

L’art. 17 della legge 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo), infatti, autorizza le Regioni ad imporre una tassa di concessione annuale e non anche l’imposizione di un ulteriore “contributo annuale”. Sul punto la Corte ha precisato una serie di questioni. La Regione Molise, infatti, ha imposto il pagamento di un contributo annuale (di 3.000 euro) ma ha previsto anche la possibilità di evitare tale pagamento con “la fornitura ... di prestazioni di servizi a finalità collettiva rivolti al miglioramento dell’ambiente e del paesaggio”. La legge molisana, infatti, sotto questo profilo, si limita a rinviare alla Giunta regionale l’individuazione delle prestazioni alternative, senza precisare criteri direttivi tendenti a restringere la discrezionalità dell’esecutivo regionale. Rinviando la legge l’individuazione di tali prestazioni alternative ad un atto sub-legislativo, quale è il regolamento regionale, tale norma viola certamente la riserva di legge prevista dall’art. 23 Cost.

La Corte, invece, dichiara inammissibile la terza questione sollevata e cioè quella relativa all’art. 1, comma 13, lett. a) della legge reg. Molise n. 2 del 2011 che prevede che “i procedimenti di cui al presente articolo sono conclusi esclusivamente in coerenza con gli obiettivi finanziari programmati ai sensi dell’articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e con le disposizioni del Patto per la Salute 2010-2012”. Orbene tale comma modifica l’art. 19 della legge reg. Molise n. 3 del 2010, articolo che ha subito una serie di dichiarazioni di incostituzionalità (ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 77 del 2011) nonché una serie di modifiche legislative e dall’esame di entrambe la norma impugnata sembrerebbe essere un “relietto” giuridico dal momento che quell’articolo non prevede alcun procedimenti da avviare.

SENTENZA N. 33

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 13, lettere *a*) e *c*), e comma 41, lettera *o*), della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 aprile 2011, depositato in cancelleria l'11 aprile 2011 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;
udito l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in narrativa, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 13, lettere *a*) e *c*), e 41, lettera *o*), della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011), in riferimento agli artt. 3, 23, 53 e 117, commi secondo e terzo, della Costituzione.

1.1.– Il ricorrente impugna anzitutto l'art. 1, comma 13, lettera *a*), della legge reg. Molise n. 2 del 2011, che ha aggiunto, nel comma 1 dell'art. 19 della legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3 (Legge finanziaria regionale 2010), il seguente periodo: «I procedimenti di cui al presente articolo sono conclusi esclusivamente in coerenza con gli obiettivi finanziari programmati ai sensi dell'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e con le disposizioni del Patto della Salute 2010-2012». L'art. 19 della legge reg. Molise n. 3 del 2010 prevedeva la proroga dei contratti del personale di tutto il servizio sanitario regionale assunto a tempo determinato o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e, nel suo testo originario, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 77 del 2011, la quale non si è invece occupata del periodo ad esso aggiunto dall'art. 1, comma 13, lettera *a*), della legge reg. Molise n. 2 del 2011.

La difesa dello Stato sostiene che quest'ultima disposizione, se intesa nel senso che essa reiteri la disciplina contenuta nell'originario comma 1 dell'art. 19 della legge reg. Molise n. 3 del 2010, violi l'art. 117, terzo comma, Cost. (che attribuisce allo Stato la competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica), sia perché

contrasta con l'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), che non contiene alcuna autorizzazione alla proroga dei contratti di lavoro precario, sia perché, preconstituendo vincoli alla futura adozione dei programmi finalizzati al rientro della spesa sanitaria, ne pregiudica la coerenza con gli obiettivi finanziari programmati.

1.2.– Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 1, comma 13, lettera c), della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, che sostituisce il comma 5 dell'art. 19 della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, con il seguente: «5. Ai fini del controllo e della regolazione della spesa farmaceutica e dell'uso appropriato dei farmaci, la Regione promuove le attività di informazione scientifica indipendente attraverso l'utilizzo di profili professionali previsti dalla legislazione nazionale vigente», lede l'art. 117, terzo comma, Cost., il quale attribuisce allo Stato la competenza legislativa concorrente nelle materie di coordinamento della finanza pubblica, professioni e tutela della salute. Esso, infatti, consentendo il reclutamento di nuove unità di personale sanitario, contrasta con l'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, il quale prevede che, per le Regioni già sottoposte ai piani di rientro e già commissariate, resta fermo l'assetto della gestione commissariale previgente per la prosecuzione del piano di rientro, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati predisposti dal commissario *ad acta*; inoltre, essendo l'informazione scientifica un'attività svolta da aziende farmaceutiche che non si esplica attraverso l'impiego di profili professionali previsti dalla legislazione vigente, la norma impugnata contrasta con il principio secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato; infine, preconstituendo vincoli alla futura adozione dei programmi finalizzati al rientro della spesa sanitaria, la norma censurata ne pregiudica la coerenza con gli obiettivi finanziari programmati.

1.3.– Il ricorrente impugna anche l'art. 1, comma 41, lettera o), della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, il quale, modificando – a decorrere dal 4 febbraio 2011 – l'art. 20 della legge della Regione Molise 27 maggio 2005, n. 24 (Nuova disciplina della raccolta, della coltivazione e della commercializzazione dei tartufi), prevede che, ai fini del rilascio e della convalida annuale del tesserino di idoneità per la raccolta dei tartufi, sia dovuto, unitamente alla tassa di concessione regionale annua, un contributo annuale per gli interventi di sostenibilità ambientale regionale di 3.000 euro, che può essere assolto da parte dei residenti nella Regione Molise mediante la fornitura, nel corso dell'anno solare di riferimento, di prestazioni di servizio a finalità collettiva rivolte al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio, le cui modalità sono definite con deliberazione della Giunta regionale. L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che la norma viola: l'art. 3 Cost., perché impone un tributo che non è previsto in altre parti del territorio nazionale, così trattando diversamente situazioni soggettive identiche; l'art. 23 Cost., laddove prevede che la prestazione alternativa al pagamento del tributo sia determinata con delibere della Giunta regionale e, dunque, mediante atti di natura amministrativa e non legislativa; l'art. 53 Cost., poiché introduce una forma impositiva svincolata dalla capacità reddituale del contribuente; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario, il quale è rimesso all'esclusiva competenza legislativa statale.

Successivamente alla proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 1, comma 1, lettera *e*), della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 22 recante «Modifiche alla legge regionale 27 maggio 2005, n. 24 (Nuova disciplina della raccolta, della coltivazione e della commercializzazione dei tartufi)», entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sul *Bollettino Ufficiale* della Regione Molise (e, cioè, il 17 settembre 2011), ha nuovamente sostituito il testo dell'art. 20 della legge reg. Molise n. 24 del 2005, il quale ora non prevede più il contributo di 3000 euro, ma solamente la tassa di concessione annuale pari a 100 euro.

2.– Va riservata ad altra pronuncia la decisione sull'ulteriore questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il presente ricorso.

3.– La questione relativa all'art. 1, comma 13, lettera *a*), della legge reg. Molise n. 2 del 2011 è inammissibile.

Tale norma ha introdotto nell'art. 19, comma 1, della legge reg. Molise n. 3 del 2010 una disposizione secondo la quale «I procedimenti di cui al presente articolo sono conclusi esclusivamente in coerenza con gli obiettivi finanziari programmati ai sensi dell'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e con le disposizioni del Patto della Salute 2010-2012».

Il comma 1 del citato art. 19 nella sua formulazione originaria è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo (unitamente ad altri commi dello stesso art. 19) dalla sentenza n. 77 del 2011 di questa Corte. Il legislatore molisano, dal canto suo, con la stessa legge reg. n. 2 del 2011, ha abrogato altri commi dello stesso art. 19, facendone restare in vigore solamente i commi 5 e 6. Nessuno di questi ultimi prevede procedimenti cui può essere riferita la disposizione impugnata.

Infatti, l'art. 19, comma 5, della legge reg. Molise n. 3 del 2010 disciplina solamente la promozione, da parte della Regione, di attività di informazione scientifica indipendente.

Il successivo comma 6 concerne alcuni aspetti delle procedure di accreditamento delle strutture sanitarie private. Tale norma, a suo tempo, non è stata oggetto di impugnazione da parte dello Stato (così come non lo è stato l'art. 1, comma 19, della legge reg. Molise n. 2 del 2011 che, in sostanza, ha ulteriormente prorogato al 30 giugno 2011 quanto da esso disposto). Ed in effetti la necessità del rispetto dei limiti previsti dalla legislazione statale in tema di rientro del disavanzo della spesa sanitaria (in particolare dal citato art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009) non si pone per le procedure di accreditamento delle strutture sanitarie private.

Ne consegue che, non essendo più individuabili nell'art. 19 della legge reg. n. 3 del 2010 i «procedimenti» cui possa essere riferito il periodo del comma 1 dello stesso art. 19 introdotto dall'art. 1, comma 13, lettera *a*), della legge reg. n. 2 del 2011, la questione è inammissibile per carenza di interesse del ricorrente a far dichiarare l'illegittimità della norma impugnata.

4.– La questione relativa all'art. 1, comma 13, lettera *c*), della legge reg. Molise n. 2 del 2011 è fondata.

Tale norma sostituisce il comma 5 dell'art. 19 della legge reg. Molise n. 3 del 2010, il quale originariamente stabiliva che la Giunta regionale potesse promuovere e disciplinare le funzioni dell'informatore medico scientifico aziendale.

Con la sentenza n. 77 del 2011, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità della norma, rilevando che essa istituiva una nuova professione (quella dell'informatore medico scientifico aziendale), rinviando ad una disciplina di rango secondario la definizione delle funzioni e tutta la regolamentazione di tale nuova professione, invadendo così la competenza legislativa concorrente statale in materia di professioni.

Il testo dell'art. 19, comma 5, della legge reg. Molise n. 3 del 2010 introdotto dall'art. 1, comma 13, lettera c), della legge reg. n. 2 del 2011, oggetto della presente questione, non è stato scrutinato con la sentenza n. 77 del 2011.

Esso è illegittimo per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa a fissare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, perché, consentendo il reclutamento di nuove unità di personale sanitario, viola l'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, il quale prevede che, per le Regioni già sottoposte ai piani di rientro e già commissariate, restano fermi l'assetto della gestione commissariale previgente per la prosecuzione del piano di rientro, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati predisposti dal commissario *ad acta*.

In effetti, la norma censurata non esclude la possibilità per la Regione di procedere a nuove assunzioni o all'instaurazione di nuovi rapporti di collaborazione, possibilità che deve ritenersi esclusa per le Regioni, come il Molise, per l'attuazione del cui Piano di rientro della spesa sanitaria è stato nominato un commissario *ad acta*.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13, lettera c), della legge della Regione Molise n. 2 del 2011.

5.– Passando all'esame della questione relativa all'art. 1, comma 41, lettera o), della legge reg. Molise n. 2 del 2011, si premette che, seppure tale norma sia rimasta in vigore solamente dal 4 febbraio 2011 al 16 settembre 2011, non si può escludere che essa abbia avuto attuazione durante il periodo della sua vigenza e pertanto non sussistono le condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere.

5.1.– La questione sollevata in riferimento agli artt. 23 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., è fondata.

L'art. 17 della legge 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo), autorizza le Regioni ad istituire una tassa di concessione regionale annuale per il rilascio del tesserino che abilita alla ricerca e alla raccolta del tartufo.

L'art. 1, comma 41, lettera o), della legge reg. Molise n. 2 del 2011 ha previsto che, ai fini del rilascio e della convalida annuale del tesserino di idoneità per la raccolta dei tartufi, sia dovuto, unitamente alla tassa di concessione regionale annua pari a 100 euro, un «contributo annuale per gli interventi di sostenibilità ambientale regionale» pari a 3.000 euro; aggiungendo che esso può essere assolto da parte dei residenti nella Regione Molise mediante la fornitura, nel corso dell'anno solare di riferimento, di prestazioni di servizio a finalità collettiva rivolti al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio, le cui modalità sono definite con deliberazione della Giunta regionale.

Così disponendo, la Regione Molise ha ecceduto dai limiti imposti dall'art. 17 della legge n. 752 del 1985, il quale autorizza le Regioni ad istituire solamente una tassa di concessione regionale per il rilascio del predetto tesserino, senza prevedere la possibilità di

ulteriori forme di imposizione. Sussiste, pertanto, lesione della competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile dello Stato stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

L'art. 1, comma 41, lettera o), della legge reg. Molise n. 2 del 2011 contrasta anche con l'art. 23 Cost., il quale impone che ogni prestazione personale o patrimoniale sia prevista per legge.

Sotto questo profilo, la norma regionale impugnata deve essere valutata unitariamente, perché essa impone una prestazione patrimoniale (il contributo di 3.000 euro), ma contestualmente consente di evitarne il pagamento mediante l'esecuzione di altre prestazioni, onde la parte della norma relativa all'imposizione della tassa e quella concernente le prestazioni ad essa alternative sono connesse in maniera tale da configurare una fattispecie unitaria insuscettibile di scissione. Ed allora, poiché l'art. 1, comma 41, lettera o), della legge reg. Molise n. 2 del 2011 rinvia ad una fonte di rango inferiore a quella legislativa (provvedimento della Giunta regionale) l'individuazione delle prestazioni alternative a quella patrimoniale, senza dettare criteri direttivi idonei a restringere la discrezionalità dell'organo amministrativo, viola la riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 41, lettera o), della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, nella parte in cui, nel modificare l'art. 20 della legge reg. Molise n. 24 del 2005, prevede, oltre al pagamento della tassa di concessione regionale annua, un contributo annuale di 3.000 euro.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione sull'altra questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 del registro dei ricorsi 2011,

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 13, lettera c), della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011);
- 2) *dichiara* l'illegittimità dell'articolo 1, comma 41, lettera o), della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, nella parte in cui prevede, per il rilascio e per la convalida annuale del tesserino che autorizza la ricerca e la raccolta dei tartufi, un contributo annuale di 3.000 euro;
- 3) *dichiara* l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 13, lettera a), della legge reg. Molise n. 2 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012

| Sentenza del 23 febbraio 2012, n. 34 | | |
|--|--|---|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Calabria | |
| Materie | Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali Ordine pubblico e sicurezza Giurisdizione e norme processuali Ordinamento civile e penale | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| legge, della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7 (Istituzione dell'agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria) | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettere g), h) e l), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarda, in particolare, quattro disposizioni della legge della Regione Calabria che disciplinano alcune delle funzioni attribuite all'agenzia regionale della Calabria per i beni confiscati. La prima (art. 3, comma 1, lett. b)) prevede che l'agenzia possa richiedere l'assegnazione dei beni confiscati in Calabria; la seconda (art. 3, comma 1, lett. c)) attribuisce all'agenzia la funzione di amministrazione dei beni eventualmente assegnati alla Regione Calabria; in base alla lett. f) invece si prevede in capo all'agenzia la funzione di vigilanza sul corretto utilizzo dei beni confiscati da parte dei soggetti assegnatari e sull'effettiva corrispondenza tra la destinazione dei beni e il loro utilizzo; infine, la lettera h) prevede che l'agenzia collabori con gli appositi organismi istituzionali per prevenire il deterioramento dei beni tra la fase di sequestro e quella di confisca.</p> <p>La parte ricorrente, lamentando la sovrapposizione tra le predette funzioni e quelle attribuite dal legislatore statale all'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ritiene che le disposizioni regionali invadano la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, organizzazione amministrativa, giurisdizione, norme processuali e ordinamento penale.</p> <p>La Corte chiarisce preliminarmente le finalità dell'istituzione dell'agenzia nazionale e precisa i compiti della stessa: assicurare la conservazione e la efficiente amministrazione dei beni sottoposti a sequestro, tanto nel corso dei procedimenti penali che nel corso dei procedimenti di prevenzione, e consentire la più rapida ed efficace allocazione dei beni confiscati. Dichiarando quindi la questione fondata, ritenendo le disposizioni impugnate lesive della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza. Sottolinea, inoltre, che la legge regionale, nell'aver conferito direttamente all'agenzia regionale compiti di amministrazione, vigilanza e custodia dei beni sequestrati, si muove</p> | | |

“in direzione opposta rispetto all’obiettivo perseguito dal legislatore nazionale di gestire in maniera unitaria e coordinata i beni sequestrati e di programmare organicamente la loro destinazione”.

Con particolare riguardo alla disposizione di cui alla lettera h), che prevede che l’Agenzia collabori con gli appositi organismi istituzionali per prevenire il deterioramento dei beni tra la fase di sequestro e quella di confisca, la Corte la dichiara lesiva altresì della competenza legislativa statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello stato e degli enti pubblici nazionali.

La Corte dichiara illegittima l’intera legge “in ragione...del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale di tutte le previsioni dei diversi articoli”

SENTENZA N. 34

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7 (Istituzione dell’Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 13 maggio 2011, depositato in cancelleria il 17 maggio 2011 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2011.

Udito nell’udienza pubblica del 24 gennaio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;
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 promosso questione di legittimità costituzionale in via principale della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7 (Istituzione dell'agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria), e in particolare dell'art. 3, comma 1, lettere *b*), *c*), *f*) e *h*), deducendo la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *g*), *h*) e *l*), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, la legge impugnata – nell'istituire l'«Agenzia regionale della Calabria per i beni confiscati alle organizzazioni criminali» e nel prevedere, tra le altre funzioni, che essa possa richiedere l'assegnazione dei beni confiscati in Calabria (art. 3, lettera *b*); amministrare i beni eventualmente assegnati alla Regione Calabria (art. 3, lettera *c*); vigili «sul corretto utilizzo dei beni confiscati da parte dei soggetti assegnatari e sull'effettiva corrispondenza tra la destinazione dei beni e il loro utilizzo» (art. 3, lettera *f*); e che collabori «con gli appositi organismi istituzionali per prevenire il deterioramento dei beni tra la fase di sequestro e quella di confisca» (art. 3, lettera *h*) – invaderebbe l'ambito della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie afferenti all'ordinamento e all'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, all'ordine pubblico e sicurezza, alla giurisdizione, alle norme processuali e all'ordinamento penale.

Le norme impuginate interverrebbero, infatti, sulla disciplina delle modalità di amministrazione e utilizzazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria, recando previsioni incompatibili con quelle contenute nella legislazione statale in materia e, in particolare, nell'art. 2-*undecies*, secondo comma, lettera *b*), della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere) e nell'art. 3, comma 4, lettere *f*) e *g*), del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 (Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito con modificazioni dalla legge 31 maggio 2010, n. 50.

2.– In via preliminare, va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso, le disposizioni statali in esso evocate sono confluite nel decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), e, precisamente, nell'art. 48, comma 3, lettera *c*), e nell'art. 112, lettere *g*) e *h*), con contenuto, peraltro, sostanzialmente inalterato.

3.– La questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, nella sostanza, che l'istituzione dell'Agenzia regionale ed i compiti ad essa conferiti si sovrappongano alla disciplina statale e, precipuamente, a quella concernente l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; disciplina che si collocherebbe nel solco delle materie, riservate allo Stato, inerenti all'ordine pubblico e sicurezza, all'organizzazione amministrativa, alla giurisdizione, alle norme processuali e all'ordinamento penale.

Detta Agenzia nazionale – avente sede principale in Reggio Calabria – è stata istituita con il decreto-legge n. 4 del 2010, al fine di rendere rapida ed effettiva l'utilizzazione dei beni sottratti alle organizzazioni criminali, concentrando presso un'autorità specializzata di rilevanza nazionale la competenza in ordine alla loro destinazione.

Compiti precipui dell'Agenzia nazionale sono, infatti, da un lato, di assicurare la conservazione e l'efficiente amministrazione dei beni sottoposti a sequestro, tanto nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, che nel corso dei procedimenti di prevenzione; dall'altro, di consentire all'esito di detti procedimenti la più rapida ed efficace allocazione dei beni confiscati, che vengono devoluti al patrimonio dello Stato, ovvero trasferiti, per finalità istituzionali o sociali, a quello del Comune, della Provincia o della Regione in cui si trova l'immobile.

La restituzione alle collettività territoriali – le quali sopportano il costo più alto dell'“emergenza mafiosa” – delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali rappresenta, infatti, uno strumento fondamentale per contrastarne l'attività, mirando ad indebolire il radicamento sociale di tali organizzazioni ed a favorire un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità. D'altronde questa Corte, con specifico riferimento alle misure patrimoniali antimafia, ha già avuto modo di ritenere che il fine ultimo perseguito dalla confisca sia proprio quello di «sottrarre definitivamente i beni di provenienza illecita al circuito economico di origine per inserirli in altro esente da condizionamenti criminali» (sentenza n. 335 del 1996).

In considerazione della *ratio* sottesa alla normativa, dianzi specificata, concernente la regolamentazione dei beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata, le disposizioni in esame – peraltro sovrapponendosi in maniera distonica a quelle nazionali – invadono l'ambito di competenza esclusiva riservato allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Ed infatti l'istituzione di un'apposita Agenzia regionale «il cui nome di per sé evoca un ruolo operativo non riducibile a meri compiti istruttori, consultivi o di studio e ricerca» e il fatto che l'ambito di intervento, inteso nel suo complesso, è «parzialmente sovrapponibil[e] con le competenze statali in materia di sicurezza e di amministrazione di beni sequestrati» sono stati indicati da questa Corte (sentenza n. 325 del 2011) elementi già di per sé idonei a concludere che la Regione ha invaso la materia dell'ordine pubblico e sicurezza, riservata alla competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

Va specificamente rimarcato che la legge regionale oggetto dell'odierno giudizio ha espressamente conferito non solo delle facoltà (come quella, a esempio, di richiedere l'assegnazione dei beni confiscati), ma anche precipui compiti di amministrazione, vigilanza e custodia dei beni sequestrati, muovendosi in direzione opposta rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale di gestire in maniera unitaria e coordinata i beni sequestrati e di programmare organicamente la loro destinazione.

Diversamente da quanto previsto dalla legislazione nazionale, invero, la legge regionale conferisce direttamente all'Agenzia regionale, e non alla Regione, tanto la facoltà di chiedere in assegnazione detti beni, quanto il compito di amministrare quelli eventualmente assegnati alla Regione Calabria.

Inoltre, le funzioni di vigilanza sul corretto utilizzo dei beni da parte dei soggetti assegnatari e sull'effettiva corrispondenza tra la destinazione ed il loro utilizzo si sovrappongono a quelle previste in capo alla più volte menzionata Agenzia nazionale, la quale, oltre al potere-dovere di verificare detto utilizzo, dispone del potere di revoca del provvedimento di assegnazione e destinazione (attualmente, art. 112, lettere *g* e *h*, del d.lgs. n. 159 del 2011). Del pari, la previsione della collaborazione con gli appositi organismi istituzionali per prevenire il deterioramento dei beni tra la fase di sequestro e quella di confisca – oltre a ledere l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., perché stabilisce unilateralmente forme di coordinamento che coinvolgono attribuzioni dello Stato – coincide con le funzioni demandate all'Agenzia nazionale nella fase che precede la confisca (attualmente, art. 110, lettere *b* e *c*, del d.lgs. n. 159 del 2011).

4.– Le ulteriori disposizioni della legge regionale impugnata riguardano l'organizzazione, la programmazione, il finanziamento, il coordinamento e la divulgazione dell'attività svolta dall'Agenzia regionale, i cui compiti qualificanti, sono, peraltro, in via esemplificativa esplicitati negli articoli censurati.

In ragione, da un canto, dell'omogeneità del contenuto e, dall'altro, del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale di tutte le previsioni dei diversi articoli, deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Calabria n. 7 del 2011.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7 (Istituzione dell'Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012

| Sentenza del 23 febbraio 2012, n. 35 | | |
|--|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Calabria | |
| Materia | Ordine pubblico e sicurezza | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4 (Misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione Calabria). | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale che, al fine di contrastare i rischi di infiltrazione 'ndranghetista, nell'ambito della più globale strategia di contrasto all'illegalità in Calabria, dispone, per chiunque riceva ed utilizzi finanziamenti regionali per importi pari o superiori ad euro 10.000, l'obbligo di utilizzare un conto corrente unico e dedicato a tali operazioni, in conformità e secondo le procedure previste dalla legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia).</p> <p>La Corte, dopo aver ricordato che l'ordine pubblico e la sicurezza hanno per oggetto "le misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico" (ex plurimis, sentenze n. 35 del 2011, n. 226 del 2010, n. 50 del 2008, n. 222 del 2006, n. 428 del 2004), evidenzia come il legislatore statale sia più volte intervenuto per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari al fine di prevenire l'infiltrazione criminale e la commissione di reati. Richiama, oltre all'art. 176, comma 3, lettera e), 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), anche l'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia), che, proprio per garantire la tracciabilità dei flussi finanziari nel settore degli appalti pubblici, prescrive l'apertura di uno o più conti correnti bancari o postali dedicati, anche in via non esclusiva, alle commesse pubbliche.</p> <p>In particolare, a giudizio della Corte, l'articolo 2 della legge impugnata si sovrappone e contrasta con l'articolo 3 della l. 136/2010 che non fissa, a differenza di quanto previsto dalla norma regionale, una soglia di 10.000 euro il cui raggiungimento determina l'obbligo del conto dedicato.</p> <p>Secondo la Corte "la promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo: è tuttavia necessario che misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione, per esempio nell'ambito dell'organizzazione degli uffici regionali, non costituiscano strumenti di politica criminale, né, in ogni caso,</p> | | |

generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 55 del 2001; da ultimo, sentenza n. 325 del 2011)”. Poiché la disposizione impugnata, esorbitando da detti limiti, ha invaso la sfera di competenza legislativa dello Stato, si pone in contrasto con l’ art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

SENTENZA N. 35

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 2 della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4 (Misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione Calabria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-18 maggio 2011, depositato in cancelleria il 23 maggio 2011 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2011.

Udito nell’udienza pubblica del 24 gennaio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;
udito l’avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4 (Misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione Calabria), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *h*), della Costituzione.

Tale disposizione prevede, secondo l'art. 1 della legge impugnata, una misura apprestata «contro i rischi di infiltrazione 'ndranghetista, nell'ambito della più globale strategia di contrasto all'illegalità in Calabria». In particolare, stabilisce che chiunque riceva ed utilizzi finanziamenti regionali per importi pari o superiori ad euro 10.000 debba impiegare un conto corrente unico e dedicato a tali operazioni, in conformità e secondo le procedure previste dalla legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia).

Secondo il ricorrente, sarebbe in tal modo lesa una duplice competenza legislativa esclusiva dello Stato: quella in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.), e quella in materia di moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.).

2.– La questione basata sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'ordine pubblico e la sicurezza, ai fini del riparto della competenza legislativa, hanno per oggetto le «misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenza n. 407 del 2002; in seguito, *ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2011, n. 226 del 2010, n. 50 del 2008, n. 222 del 2006, n. 428 del 2004).

Nell'esercizio di tale competenza il legislatore statale, in particolar modo nel settore degli appalti pubblici, è già intervenuto allo scopo specifico di assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, e così di prevenire la commissione di reati che possano originarsi dal maneggio del pubblico denaro, con riferimento soprattutto all'infiltrazione criminale e al riciclaggio.

L'art. 176, comma 3, lettera *e*), 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), ha incluso, in questa direzione, tra le misure di monitoraggio nel campo degli appalti pubblici il «controllo dei flussi finanziari connessi alla realizzazione dell'opera»; la tracciabilità è stata poi estesa all'impiego delle risorse derivanti dai Fondi strutturali comunitari e dal Fondo per le aree sottoutilizzate (art. 14 della legge 18 giugno 2009, n. 69 recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile») e agli interventi di realizzazione degli istituti penitenziari (art. 17-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 recante «Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26).

Da ultimo, l'art. 3 della legge n. 136 del 2010, con cui il ricorrente ritiene in contrasto la disposizione impugnata, proprio per garantire la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali nel settore degli appalti pubblici, ha prescritto l'apertura di uno o più conti correnti bancari o postali dedicati, anche in via non esclusiva, alle commesse pubbliche.

L'art. 2 della legge della Regione Calabria n. 4 del 2011, oggetto di censura, utilizza, pertanto, una tecnica elaborata dalla legislazione statale al precipuo scopo di prevenire reati, per farne applicazione, tra l'altro, nel campo materiale già selezionato dalla normativa dello Stato. Per giunta, per la parte relativa alle risorse pubbliche impiegate per gli appalti, una simile sovrapposizione determina un potenziale contrasto con l'art. 3 della legge n. 136 del 2010, con riguardo sia al divieto di impiegare una pluralità di conti, sia e soprattutto alla soglia di euro 10.000 il cui raggiungimento determina l'obbligo del conto dedicato, che è invece assente nella disciplina nazionale.

È da aggiungere che lo scopo che ha mosso il legislatore regionale consiste dichiaratamente nella prevenzione dei rischi connessi all'infiltrazione della criminalità organizzata.

In altri termini: sia la finalità della legge impugnata, sia l'oggetto materiale su cui impatta, sia lo strumento normativo impiegato, gravitano nel campo già occupato dalla normativa statale, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, rispetto alla quale il legislatore regionale è invece estraneo.

Non è infatti in discussione, nel peculiare caso di specie, un'attività che, per quanto connessa a fenomeni criminali, sia tuttavia «tale da poter essere ricondott(a) a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale», la cui disciplina possa per tale motivo venire assegnata alla legge regionale (sentenza n. 4 del 1991; in seguito, sentenze n. 167 del 2010 e n. 105 del 2006). La promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo: è tuttavia necessario che misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione, per esempio nell'ambito dell'organizzazione degli uffici regionali, non costituiscano strumenti di politica criminale, né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 55 del 2001; da ultimo, sentenza n. 325 del 2011).

La disposizione impugnata, esorbitando da tali limiti, ha invece invaso la sfera di competenza legislativa dello Stato, e va pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima. Ne deriva in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Calabria n. 4 del 2011, posto che, in assenza dell'art. 2, l'art. 1, sulle finalità, e l'art. 3, sull'entrata in vigore, risultano privi di significato normativo.

3.– La questione concernente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è assorbita.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4 (Misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione Calabria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012

| Sentenza del 9 marzo 2012, n. 50 | | |
|--|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Umbria | |
| Materie | Sistema tributario e contabile dello Stato Tutela della salute Professioni | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 5, legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4, (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2011 in materia di entrate e di spese) | illegittimità costituzionale | artt. 3 e 117, commi primo, secondo, lettera e) e terzo, Cost. |
| art. 5, comma 1, l.r. 4/2011 | cessazione materia del contendere | artt. 3, 117, Cost. |
| art. 30, l.r. 4/2011 | non fondatezza della questione | artt. 3, 117, Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale che dispone che le imprese, che nell'anno di imposta in corso al 31 dicembre 2011 abbiano incrementato il numero di lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato, possano dedurre dalla base imponibile IRAP il cinquanta per cento del costo di ogni dipendente assunto a tempo indeterminato.</p> <p>La Corte ha precisato che l'IRAP non è un tributo proprio regionale, ma resta un tributo disciplinato dalla legge statale, le regioni con le proprie leggi possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti fissati dalla legislazione statale.</p> <p>L'articolo 5 del d.lgs 68/2011 ha previsto che, a decorrere dall'anno 2013, ciascuna regione a statuto ordinario possa ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile.</p> <p>L'articolo 5 della l.r. 4/2011, pertanto, nel prevedere un'ipotesi di deduzione dalla base imponibile IRAP per gli anni 2011 e 2012, si pone in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di sistema tributario e contabile dello Stato.</p> <p>L'articolo 5 della l.r. 4/2011, pertanto, nel prevedere un'ipotesi di deduzione dalla base imponibile IRAP per gli anni 2011 e 2012 si pone in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di sistema tributario e contabile dello Stato.</p> <p>La questione relativa all'articolo 30 è stata dichiarata non fondata dalla Corte in quanto lo stesso articolo proroga gli effetti della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 16 (Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di reclutamento del personale nella Aziende sanitarie regionali), ma non proroga, tuttavia, l'articolo 6 della medesima legge, che prevede una riserva dei posti del cinquanta per cento per i dipendenti delle aziende</p> | | |

sanitarie locali che bandiscono concorsi per il reclutamento del personale, in quanto l'articolo 6 è stato abrogato dall'articolo 31 della l.r. 4/2011, entrato in vigore nello stesso giorno dell'articolo 30 impugnato.

SENTENZA N. 50

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 5 e 30 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2011 in materia di entrate e di spese), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 giugno 2011, depositato nella cancelleria di questa Corte il 6 giugno 2011, ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2011.

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 27 maggio 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 6 giugno 2011 (reg. ric. n. 56 del 2011), ha impugnato gli artt. 5 e 30 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2011 in materia di entrate e di spese), per violazione degli artt. 3, 117, commi primo,

secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione.

Le questioni sottoposte all'esame della Corte concernono l'adozione di misure in materia di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e il reclutamento del personale sanitario nella Regione Umbria.

2.— Per quanto riguarda le agevolazioni in materia di IRAP, successivamente al ricorso, l'art. 9, comma 2, della legge della Regione Umbria 24 novembre 2011, n. 14 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011, ai sensi della legge regionale di contabilità 28 febbraio 2000, n. 13 di contabilità, artt. 45 e 82, e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali) ha modificato l'art. 5, comma 1, della legge impugnata, prevedendo che «le parole: “i soggetti passivi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b), c) e d)” sono sostituite dalle seguenti: “per il settore privato i soggetti passivi di cui all'articolo 3”».

Lo *ius superveniens* ha ad oggetto esclusivamente l'ambito soggettivo di applicazione della ipotesi di deduzione dalla base imponibile IRAP prevista dall'art. 5 della legge della Regione Umbria n. 4 del 2011. Nulla è mutato con riguardo alla ipotesi di deduzione in sé, la cui introduzione è censurata dal ricorrente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato», in quanto la disciplina legislativa statale dell'IRAP non prevedrebbe «la facoltà delle Regioni [...] di introdurre agevolazioni diverse rispetto a quelle previste dalle norme statali».

Tale censura deve essere considerata per prima.

2.1.— La questione è fondata.

Questa Corte ha già precisato che l'IRAP, anche dopo la sua «regionalizzazione», non è divenuta «“tributo proprio” regionale – nell'accezione di tributo la cui disciplina è liberamente modificabile da parte delle Regioni (o Province autonome) – ma resta un tributo disciplinato dalla legge statale in alcuni suoi elementi strutturali e, quindi, in questo senso, “erariale”», e che lo Stato «continua a regolare compiutamente la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale» (sentenze n. 357 del 2010 e n. 216 del 2009). La legislazione statale, infatti, dapprima ha disposto che, «per i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni» – come l'IRAP – «le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria» (art. 7, comma 1, lettere b, numero 1, e c, della legge 5 maggio 2009, n. 42, “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”); poi, ha stabilito 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» (art. 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”).

Fino al 2013, dunque, in materia di IRAP le Regioni «non possono modificare le basi imponibili; nei limiti stabiliti dalle leggi statali, possono modificare l'aliquota, le detrazioni e

le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni» (art. 1, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008”).

L’art. 5 della legge della Regione Umbria n. 4 del 2011 prevede che, «per l’anno di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2010 e per i successivi quattro anni» (comma 4), le imprese che nell’anno di imposta in corso al 31 dicembre 2011 abbiano incrementato rispetto al 2010 il numero dei lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato possano dedurre dalla base imponibile IRAP il cinquanta per cento – o il settantacinque per cento, nel caso di assunzione di personale dipendente disoccupato da oltre dodici mesi di età superiore ad anni quaranta o di persone di sesso femminile – del costo di ogni nuovo dipendente incrementale assunto a tempo indeterminato. L’art. 11, comma 4-*quater*, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell’imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell’Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), invece, ha riconosciuto alle imprese la deducibilità del costo – per un importo annuale non superiore a 20.000 euro per ciascun nuovo dipendente – per il personale assunto a tempo indeterminato fino al periodo d’imposta in corso al 31 dicembre 2008.

L’art. 5 della legge impugnata, pertanto, introduce una ipotesi di deduzione dalla base imponibile IRAP che non è prevista dalla legislazione statale e che, in quanto riferita agli anni 2011 e 2012, è in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario e contabile dello Stato.

2.2.— Per quanto attiene ai profili di censura non assorbiti dalla declaratoria di illegittimità costituzionale parziale dell’art. 5 della legge della Regione Umbria n. 14 del 2011, va dichiarata cessata la materia del contendere con riferimento al giudizio concernente il comma 1 del medesimo articolo. Il ricorrente ha impugnato tale comma lamentando la mancata inclusione, nell’ambito di applicazione dell’agevolazione in materia di IRAP, dei soggetti di cui alla lettera e) dell’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, in quanto essa priverebbe «l’agevolazione del carattere della generalità, assumendo la misura carattere di aiuto di stato ed integrando così la fattispecie disciplinata dall’art. 107 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE)». A seguito delle modifiche introdotte con l’art. 9, comma 2, della legge della Regione Umbria n. 14 del 2011, l’ipotesi di deduzione prevista dal legislatore regionale – che si applicherà a decorrere dall’anno 2013 – riguarda per il settore privato tutti i soggetti passivi di cui all’art. 3 del d.lgs. n. 446 del 1997.

3.— Con riguardo al personale sanitario regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l’art. 30 della legge impugnata in quanto esso, prorogando gli effetti della legge della Regione Umbria 23 febbraio 2005, n. 16 (Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di reclutamento del personale nelle Aziende sanitarie regionali), violerebbe gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute e di ordinamento delle professioni.

La questione non è fondata.

Il ricorrente muove dall’assunto che la norma impugnata sarebbe illegittima perché la proroga degli effetti della legge della Regione Umbria n. 16 del 2005 implicherebbe anche l’applicazione dell’art. 6 di tale legge, il quale prevede una riserva di posti del cinquanta per cento per i dipendenti delle aziende sanitarie locali che bandiscono concorsi per il reclutamento del personale. Il citato art. 6, però, è stato abrogato dall’art. 31 della stessa legge

della Regione Umbria n. 4 del 2011, entrato in vigore lo stesso giorno dell'art. 30 impugnato. Ammesso che la norma abrogata fosse applicabile al personale dirigente sanitario, vengono meno le ragioni poste dal ricorrente a fondamento della censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2011 in materia di entrate e di spese), in quanto riferito agli anni 2011 e 2012;

2) *dichiara* cessata la materia del contendere con riguardo al giudizio concernente l'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 4 del 2011, in quanto riferito agli anni successivi al 2012, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30 della legge della Regione Umbria n. 4 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2012.

| Sentenza del 9 marzo 2012, n. 51 | | |
|---|---|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Molise | |
| Materie | Pubblico impiego Ordinamento civile e penale | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 11, commi 1 e 10, legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6 (Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle comunità montane) | illegittimità costituzionale | artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 11 della l.r. 6/2011 che consente all'amministrazione regionale e agli enti da essa dipendenti di ricoprire i posti vacanti delle rispettive dotazioni organiche, attraverso la mobilità del personale a tempo indeterminato e LSU delle soppresse Comunità montane.</p> <p>Tale norma viola, secondo la Corte, sia l'articolo 97, sia l'articolo 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione.</p> <p>La Corte, richiamando la propria consolidata giurisprudenza, ricorda, preliminarmente, come sussista la violazione dell'articolo 97 della Costituzione ogni volta vi siano disposizioni regionali che prevedano procedure di stabilizzazione di personale impegnato in lavori socialmente utili "senza porre limiti percentuali al ricorso a tale tipo di assunzione e senza fornire indicazioni circa la sussistenza dei requisiti per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge o le specifiche necessità funzionali dell'amministrazione".</p> <p>La Corte ricorda, poi, come in più occasioni abbia evidenziato la necessità di ricorrere al concorso pubblico, sia nelle ipotesi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio, sia in quelle "di trasformazione di rapporti non di ruolo non instaurati <i>ab origine</i> mediante concorso, in rapporti di ruolo", precisando "i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso", e sottolineando, al riguardo, che "non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, né basta la "personale aspettativa degli aspiranti" ad una misura di stabilizzazione" (sentenza n. 150 del 2010).</p> <p>La norma impugnata, prosegue la Corte, prevedendo la stabilizzazione di soggetti titolari di meri rapporti precari (e, quindi, una forma di assunzione riservata senza</p> | | |

«predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale») e ponendosi in contrasto con i sopraindicati principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di impiego pubblico, viola il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso, di cui all'art. 97 della Costituzione.

La norma regionale impugnata viola, secondo la Corte, anche l'art. 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione in quanto, "consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori LSU in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, «incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto (e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto) e determina, al contempo la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione)". La disposizione regionale, pertanto, dettando una norma che attinente alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro, incide sulla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale (sentenza n. 69 del 2011).

La Corte, inoltre, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 10, della legge regionale impugnata.

Tale norma, disponendo la destinazione di risorse finanziarie al fine di promuovere una stabilizzazione generalizzata di personale precario - senza procedure concorsuali o selettive e/o attitudinali, né limiti a tale tipo di assunzione - difformemente da quanto previsto dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, è, a giudizio della Corte, costituzionalmente illegittima in quanto lesiva della competenza legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La Corte, a tale riguardo, ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica poiché le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale (ex plurimis, sentenze n. 108, n. 69 e n. 68 del 2011).

SENTENZA N. 51

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 1 e 10, della legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6 (Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle comunità montane), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 maggio 2011, depositato in cancelleria il 31 maggio 2011, ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 14 febbraio 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano; 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 – in riferimento agli artt. 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, nonché all'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), e all'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'articolo 11, commi 1 e 10, della legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6 (Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle comunità montane).

2.— La prima delle disposizioni impugnate, l'art. 11, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2011, stabilisce che «L'amministrazione regionale e gli enti da essa dipendenti ricoprono i posti vacanti delle rispettive dotazioni organiche, ricorrendone i presupposti di legge, prioritariamente attraverso la mobilità del personale a tempo indeterminato e LSU delle sopresse Comunità montane, in applicazione dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e delle norme di settore disciplinanti l'utilizzazione dei lavoratori socialmente utili».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma in oggetto sarebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto consentirebbe, senza l'espletamento di alcuna procedura concorsuale, la stabilizzazione di soggetti titolari di un rapporto di lavoro non ricompreso

nella normativa statale di principio, quali risultano essere i lavoratori già impiegati nei lavori socialmente utili (LSU) delle sopresse Comunità montane.

L'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, infatti, trova applicazione solamente per personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e non per personale precario.

3.— La norma, inoltre, facendo ricorso all'istituto della mobilità con conseguente inquadramento a tempo indeterminato nei ruoli dall'amministrazione regionale e degli enti da essa dipendenti di personale impiegato nei cosiddetti LSU e concretizzando una «cessione del contratto» – materia che attiene al diritto privato – verrebbe ad intervenire in un ambito, quello dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

4.— La Regione Molise non si è costituita in giudizio.

5.— La questione è fondata sia con riferimento all'art. 97 Cost. sia con riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

5.1.— La giurisprudenza costituzionale ha più volte dichiarato costituzionalmente illegittime, per violazione dei principi di cui all'art. 97 Cost., disposizioni regionali che prevedevano procedure di stabilizzazione di personale impegnato in lavori socialmente utili senza porre limiti percentuali al ricorso a tale tipo di assunzione (sentenze n. 108, n. 68 e n. 67 del 2011) e «senza fornire indicazioni circa la sussistenza dei requisiti per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge (sentenze n. 267 e n. 195 del 2010, n. 293 del 2009) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione» (sentenza n. 68 del 2011).

5.1.1.— Questa Corte, del resto, ha ripetutamente rilevato la necessità del ricorso al concorso pubblico sia nelle ipotesi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio, sia in quelle – come nel caso di specie – «di trasformazione di rapporti non di ruolo non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo», precisando «i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso», e sottolineando, al riguardo, che «non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, né basta la “personale aspettativa degli aspiranti” ad una misura di stabilizzazione» (sentenza n. 150 del 2010).

5.1.2.— La norma impugnata, prevedendo la stabilizzazione di soggetti titolari di meri rapporti precari (e, quindi, una forma di assunzione riservata senza «predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale») e ponendosi in contrasto con i sopraindicati principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di impiego pubblico, viola il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost.

5.2.— Ugualmente fondata è la questione relativa al medesimo comma 1 dell'art. 11 della legge regionale censurata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.2.1.— La disciplina regionale, infatti, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori LSU in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, «incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto (e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto) e determina, al contempo la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione). Una simile disposizione è inquadrabile, quindi, nella materia disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, di competenza esclusiva del legislatore statale. Come questa Corte ha avuto di recente modo di chiarire, infatti, la disciplina della fase

costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile» (sentenza n. 69 del 2011; nello stesso senso sentenze n. 108 e n. 68 del 2011, n. 354 del 2010).

6.— L'altra disposizione impugnata – l'art. 11, comma 10, della legge regionale del Molise n. 6 del 2011, che prevede la destinazione, da parte della Regione in sede di manovra finanziaria annuale, di risorse finanziarie al fine di promuovere la stabilizzazione dei lavoratori con contratto LSU in servizio presso le sopresse Comunità montane – viola, secondo il ricorrente, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto si pone in contrasto con principi fondamentali stabiliti in materia di coordinamento della finanza pubblica dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009.

6.1.— Quest'ultimo – stabilendo che «Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [...] 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» – oltre a prevedere procedure concorsuali per le possibili assunzioni, fissa limiti «qualitativi», nonché «quantitativi» al possibile riassorbimento di lavoratori cosiddetti precari nel pubblico impiego, limiti che costituiscono, per tutte le amministrazioni pubbliche, presupposti legittimanti e non superabili per la stabilizzazione.

Il comma 10 dell'art. 11, diversamente, non prevederebbe procedure selettive, ma bensì la stabilizzazione generalizzata dei lavoratori impiegati in LSU in servizio presso le sopresse Comunità montane, senza stabilire, quindi, i requisiti di cui devono essere in possesso questi ultimi e, comunque, al di fuori dei limiti previsti dal legislatore statale per il possibile riassorbimento del precariato nel pubblico impiego.

7.1.— La questione è fondata.

7.1.1.— Premesso che questa Corte ha già precisato che tutte le Regioni sono soggette ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 30 del 2012, n. 229 del 2011 e n. 120 del 2008), va sottolineato che la giurisprudenza costituzionale ha 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 (ex plurimis, sentenze n. 108, n. 69 e n. 68 del 2011). È stato altresì precisato che tra le norme espressive di un principio di coordinamento della finanza pubblica, volto al contenimento della spesa, è senz'altro da ascrivere l'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009 (sentenze n. 30 del 2012, n. 310 e n. 69 del 2011).

7.1.2.— L'art. 11, comma 10, della legge regionale del Molise n. 6 del 2011, disponendo la destinazione di risorse finanziarie al fine di promuovere una stabilizzazione generalizzata di personale precario – senza procedure concorsuali o selettive e/o attitudinali di alcun tipo, né limiti a tale tipo di assunzione – difformemente da quanto previsto dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, è costituzionalmente illegittimo, in quanto lesivo della competenza

legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 1 e 10, della legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6 (Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle comunità montane).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2012.

| Sentenza del 9 marzo 2012, n. 52 | | |
|---|---|---|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Marche | |
| Materie | Appalti e gare Tutela della concorrenza Ordinamento civile e penale | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 2, commi 4 e 5, legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale), nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del Bilancio 2011) | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost. |
| art. 2, comma 4, l.r. 4/2011 nel testo sostituito dall'art. 22 della l.r. 20/2011. | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 4 e 5 nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del Bilancio 2011), il quale stabilisce che gli atti posti a base della procedura contrattuale devono prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere e che detta soglia minima non possa essere superiore al 20 per cento del punteggio massimo attribuito all'elemento o agli elementi di valutazione.</p> <p>La Corte, ricorda preliminarmente che, in materia di appalti pubblici, le previsioni che riguardano l'ammissibilità delle offerte, rientrando nella fase della procedura di evidenza pubblica, sono riconducibili all'ambito della "tutela della concorrenza", e che l'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici</p> | | |

relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) stabilisce espressamente che in tema di “qualificazione e selezione dei concorrenti”, le Regioni “non possono prevedere una disciplina diversa» da quella statale. Ricorda, in particolare, gli artt. 86, comma 3-bis, e 87, comma 4, del codice dei contratti pubblici i quali, rispettivamente, prevedono che “nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell’anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all’entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture”, e che “nella valutazione dell’anomalia la stazione appaltante tiene conto dei costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati nell’offerta e risultare congrui rispetto all’entità e alle caratteristiche dei servizi o delle forniture”.

Ciò posto, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali impugnate, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di tutela della concorrenza, perché le stesse dettano una disciplina diversa da quella del d.lgs.163/2006, in quanto individuano negli “elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere” un criterio di ammissibilità delle offerte, laddove le norme statali li configurano come criteri di valutazione delle offerte medesime. La Corte, infine, dichiara l’illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell’articolo 2, comma 4, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nel testo sostituito dall’art. 22 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, in quanto lo ius superveniens è sostanzialmente coincidente con la disposizione impugnata.

SENTENZA N. 52

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

| | | |
|---------------|------------|------------|
| - Alfonso | QUARANTA | Presidente |
| - Franco | GALLO | Giudice |
| - Luigi | MAZZELLA | “ |
| - 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 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 giugno 2011, depositato in cancelleria il 15 giugno 2011 ed iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;
udito l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con ricorso notificato il 13 giugno 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 15 giugno 2011 (reg. ric. n. 60 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale).

L'art. 2, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del Bilancio 2011), stabiliva, al comma 4, che «Nel rispetto del principio di cui all'articolo 83, comma 2, del D.Lgs. 163/2006, gli atti posti a base della procedura contrattuale devono prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere» e, al comma 5, che «La soglia minima di cui al comma 4 non può essere superiore al 20 per cento del punteggio massimo attribuito all'elemento o agli elementi di valutazione di che trattasi». Ad avviso del ricorrente, tali previsioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere e), in materia di tutela della concorrenza, e l), in materia di ordinamento civile, della Costituzione.

2.— Successivamente alla presentazione del ricorso, l'art. 22 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011 ha modificato l'art. 2 impugnato, abrogando il comma 5 e sostituendo il comma 4. Tuttavia, in assenza di elementi tali da far ritenere che le disposizioni censurate – rimaste in vigore per oltre sei mesi nella loro formulazione originaria – non abbiano trovato attuazione medio tempore, non può dichiararsi cessata la materia del contendere, dovendosi così procedere allo scrutinio nel merito delle censure avanzate con il ricorso (ex plurimis, sentenze n. 341 del 2010 e n. 164 del 2009).

3.— La questione è fondata.

3.1.— L'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nella formulazione precedente alle modifiche apportate dalla legge regionale n. 20 del 2011, detta

previsioni in materia di aggiudicazione di lavori od opere pubblici che riguardano l'ammissibilità delle offerte e, perciò, attengono alla fase della procedura di evidenza pubblica che precede la stipulazione del contratto. Con riferimento a tale fase, questa Corte ha precisato che «l'ambito materiale prevalente è quello della tutela della concorrenza» e che «nello specifico settore degli appalti pubblici vengono in rilievo norme che si qualificano per la finalità perseguita di assicurare la concorrenza “per” il mercato» (da ultimo, sentenza n. 43 del 2011).

L'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) stabilisce che in tema di «qualificazione e selezione dei concorrenti» le Regioni «non possono prevedere una disciplina diversa» da quella statale. Gli artt. 86, comma 3-bis, e 87, comma 4, dello stesso codice prevedono, rispettivamente, che «Nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture», e che «Nella valutazione dell'anomalia la stazione appaltante tiene conto dei costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati nell'offerta e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei servizi o delle forniture».

Le disposizioni regionali impugnate dettano una disciplina diversa da quella del d.lgs. n. 163 del 2006, in quanto individuano negli «elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere» un criterio di ammissibilità delle offerte, laddove le norme statali li configurano come criteri di valutazione delle offerte medesime. Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge regionale n. 20 del 2011, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza.

3.2.— Tali argomentazioni possono applicarsi anche allo *ius superveniens*, in quanto la nuova formulazione dell'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2011, come sostituito dall'art. 22 della legge regionale n. 20 del 2011, è sostanzialmente coincidente con quella della disposizione impugnata. Sia il testo originario, sia il testo vigente dell'art. 2, comma 4, infatti, individuano negli «elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere» un criterio di ammissibilità delle offerte, prevedendo – il primo come obbligo, il secondo come facoltà per la stazione appaltante – l'inserimento di tale soglia negli atti posti a base della procedura di aggiudicazione. Ne discende, anche in questo caso, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza.

4.— Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

Per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale), nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del Bilancio 2011);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'articolo 2, comma 4, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 22 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2012

| Sentenza del 9 marzo 2012, n. 54 | | |
|---|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Molise | |
| Materia | Tutela dell'ambiente | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 1, comma 3, legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7 (Disposizioni in materia di produzione di energia) | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La suprema Corte giudica fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7 (Disposizioni in materia di produzione di energia), in riferimento ai dettami costituzionali dell'art. 117, secondo comma, lett. s, Cost., che concernono "la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".</p> <p>Invero, al fine di poter arginare i rischi che possono derivare dalla natura sismica e dal dissesto idrogeologico del territorio molisano, la disposizione regionale in esame dispone la preclusione nella regione, in assenza di intesa con lo Stato, oltre che dell'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, anche di depositi di materiali e rifiuti radioattivi". E' proprio relativamente a questo secondo divieto, oggetto di argomentazioni nell'atto introduttivo del ricorso, che deve ritenersi limitato il giudizio sulla fondatezza della questione.</p> <p>Il giudice costituzionale già aveva avuto modo di pronunciarsi per l'incostituzionalità di una disposizione simile contenuta in un'altra legge della Regione Molise (art. 1, l.r. 27 maggio 2005, n. 22 "Disciplina regionale in materia di rifiuti radioattivi"), che vietava "il deposito e lo stoccaggio di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale...", adducendo i motivi di censura di cui al suddetto art. 117, comma 2, lett. s, Cost. Dello stesso tenore è stato il giudizio della Corte afferente a normative di altre regioni (Puglia, Basilicata, Campania) aventi contenuto analogo; in questa occasione (sent. n. 331 del 2010), vengono ribaditi due principi: quello per cui "nessuna regione può sottrarsi in modo unilaterale ai conseguenti inderogabili oneri di solidarietà economica e sociale" e l'altro in base al quale "le disposizioni relative al settore dei materiali e rifiuti radioattivi vanno ascritte alla materia, di esclusiva competenza statale, "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".</p> | | |

SENTENZA N. 54

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
 LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7 (Disposizioni in materia di produzione di energia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 giugno 2011, depositato in cancelleria il 30 giugno 2011 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;
udito l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. — Con ricorso ritualmente notificato il 24 giugno 2011 e depositato nella cancelleria della Corte il 30 giugno 2011, previa deliberazione consiliare del 16 giugno 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7 (Disposizioni in materia di produzione di energia).

La disposizione impugnata prevede che «tenuto conto degli elevati rischi connessi alla sismicità ed al dissesto idrogeologico del territorio, è preclusa nella regione, in assenza di intesa con lo Stato, l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi».

1.1. — Secondo il ricorrente, tale disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto interviene in una materia, quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato, che l'ha concretamente esercitata attraverso: a) il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230 (Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom,

2006/117/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti e 2009/71/Euratom, in materia di sicurezza nucleare degli impianti nucleari), contenente disposizioni particolari per i rifiuti radioattivi (art. 102) e per il controllo sulla radioattività ambientale (art. 104); b) il decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314 (Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2003, n. 368; c) il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché benefici economici, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99), successivamente modificato.

1.2. — Viene inoltre dedotto il contrasto con l'art. 120, primo comma, Cost. (in relazione ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione), in quanto il conseguente divieto di transito e di gestione, anche provvisoria, di materiali e rifiuti nucleari sul territorio regionale costituirebbe un ostacolo, nell'ambito di quello nazionale, al principio di libera circolazione del materiale radioattivo, così come ritenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 62 del 2005.

Pertanto, la Regione sarebbe incompetente ad adottare norme che, come quella impugnata, limitino o condizionino l'applicazione della normativa statale.

2. — In via preliminare, occorre rilevare che, sebbene la deliberazione del Consiglio dei ministri prevista dall'art. 31, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), faccia riferimento all'intera legge della Regione Molise n. 7 del 2011, la relazione del Ministro per i rapporti con le regioni, cui la deliberazione rinvia, si riferisce al solo art. 1, comma 3, rilievo che induce a limitare ad esso lo scrutinio (sentenza n. 95 del 2005).

Inoltre, mentre l'intestazione del ricorso ed il relativo *petitum* si riferiscono all'intero art. 1, comma 3 (che, in difetto di intesa con lo Stato, vieta l'installazione nel territorio regionale sia di impianti per la produzione di energia elettrica da fonte nucleare sia di depositi di materiali e rifiuti radioattivi), le argomentazioni svolte nell'atto introduttivo riguardano, al contrario (come si evince dal tenore letterale del ricorso e dalla giurisprudenza costituzionale invocata a sostegno delle tesi prospettate), esclusivamente il secondo divieto.

La questione di legittimità costituzionale, alla luce delle motivazioni contenute nel ricorso, deve intendersi pertanto limitata alla sola parte della citata norma afferente ai depositi dei materiali e dei rifiuti radioattivi.

3. — Nel merito della questione, la censura svolta in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è fondata.

La Regione Molise, con l'art. 1 della legge 27 maggio 2005, n. 22 (Disciplina regionale in materia di rifiuti radioattivi), aveva già vietato il deposito, anche temporaneo, e lo stoccaggio di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale, ad esclusione dei materiali necessari per scopi sanitari e per la ricerca scientifica.

Detta disposizione, parzialmente coincidente con quella oggetto dell'odierna impugnazione (che vieta il deposito, senza ulteriori specificazioni, e consente una deroga in caso di intesa Stato-Regione), è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 247 del 2006 per violazione dei medesimi parametri oggi evocati (art. 117, secondo comma, lettera s, ed art. 120, primo comma, Cost.).

Peraltro questa Corte (sentenza n. 331 del 2010) ha già avuto modo di pronunciarsi su disposizioni del tutto analoghe a quella oggetto dell'odierna impugnazione, contenute nella legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30 (Disposizioni in materia di energia nucleare), nella legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L.R. n. 9/2007), e nella legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010). Le disposizioni allora evocate vietavano l'installazione sul territorio regionale, oltre che di impianti di produzione di energia nucleare, anche di depositi di materiali e di rifiuti radioattivi, salvo che non fosse raggiunta un'intesa tra Stato e Regione interessata.

In quell'occasione fu ribadito il principio, secondo cui nessuna Regione – a fronte di determinazioni di carattere ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare – può sottrarsi in modo unilaterale ai conseguenti inderogabili oneri di solidarietà economica e sociale. Ciò vale evidentemente anche per i sacrifici connessi alla procedura di stoccaggio e smaltimento dei materiali e dei rifiuti, la cui disciplina resta vigente indipendentemente dall'impatto sul settore dell'energia nucleare degli esiti del *referendum* abrogativo, che ha riguardato i commi 1 e 8 dell'art. 5 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34 (Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della Regione Abruzzo), convertito con modificazioni dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, oggetto del quesito come riformulato dall'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione con ordinanza 1-3 giugno 2011.

Con la citata sentenza n. 331 del 2010 è stato ribadito, nel solco della precedente giurisprudenza (sentenze n. 62 del 2005, n. 247 del 2006, n. 278 del 2010 e n. 33 del 2011), che le disposizioni relative al settore dei materiali e rifiuti radioattivi vanno ascritte alla materia, di esclusiva competenza statale, «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.).

Non può rilevare in proposito la ragione apparentemente ricavabile dalla formulazione della disposizione regionale, secondo cui la prevenzione degli elevati rischi connessi alla sismicità ed al dissesto idrogeologico del territorio molisano sarebbe sufficiente a ritagliare una competenza legislativa in materia assimilabile alle categorie della protezione civile, della salute pubblica o del governo del territorio.

Occorre, infatti, in proposito precisare che, per definire la materia oggetto delle disposizioni censurate, assume rilievo non la qualificazione che ne dà il legislatore regionale, bensì la natura dell'oggetto ed il significato sostanziale delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando profili marginali e riflessi (sentenza n. 168 del 2009).

Tanto premesso, la Corte ha specificamente negato che la Regione disponga di poteri in campo ambientale alla stregua del titolo di competenza rappresentato dalla «protezione civile», in presenza della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost. (sentenze n. 62 del 2005, punto 4 del *Considerato in diritto*, e n. 278 del 2010, punto 12 del *Considerato in diritto*).

Nel medesimo contesto ha escluso la competenza concorrente della Regione in materia di «salute pubblica», affermando che i poteri regionali «non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili, come nella specie, di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento di rifiuti radioattivi» (sentenza n. 62 del 2005, punto 4 del *Considerato in diritto*). In quest'ultima pronuncia è stato infatti affermato, con particolare riferimento a rifiuti pericolosi come quelli radioattivi, che il problema dello smaltimento – e, più in generale, del loro deposito e di quello di materiali nucleari, considerate le analoghe esigenze di cautela che pongono – non può essere risolto, alla luce della rilevanza nazionale degli interessi in gioco, sulla base di un criterio di “autosufficienza” delle singole Regioni (principi conformi si rinvencono nelle sentenze n. 281 del 2000, n. 505 del 2002 e n. 247 del 2006), poiché occorre tener conto quantomeno della necessità di trovare siti particolarmente idonei per conformazione del terreno e possibilità di collocamento in sicurezza.

Infine, quanto al «governo del territorio», l'incidenza della potenziale installazione dei depositi sul territorio regionale determina effettivamente l'intreccio dell'intervento statale con detta materia di concorrente competenza regionale; ciò comporta, tuttavia, il semplice coinvolgimento, attraverso opportune forme di collaborazione, della Regione interessata (sentenze n. 62 del 2005, punto 16 del *Considerato in diritto*, n. 247 del 2006, n. 278 del 2010, punto 12 del *Considerato in diritto*, e n. 33 del 2011, punto 6.8. del *Considerato in diritto*).

Peraltro, il doveroso coinvolgimento regionale e la previsione dell'intesa nella norma qui impugnata non sono elementi sufficienti ad impedire l'invasione della competenza statale realizzata da parte della disposizione in esame, atteso che le idonee modalità di collaborazione devono essere individuate e disciplinate dal legislatore cui spetta la competenza in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ossia dal legislatore statale, il cui operato, ove si riveli lesivo dell'autonomia regionale, potrà soltanto essere sottoposto dalla Regione interessata al vaglio di costituzionalità della Corte (così la sentenza n. 310 del 2010, punto 7 del *Considerato in diritto*).

Alla luce delle esposte considerazioni va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise n. 7 del 2011, nella parte in cui prevede il divieto di installazione sul proprio territorio di depositi di materiali e rifiuti radioattivi.

4. — Resta assorbita la censura svolta in riferimento all'art. 120, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7 (Disposizioni in materia di produzione di energia), nella parte in cui prevede il divieto di installazione sul proprio territorio di depositi di materiali e rifiuti radioattivi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2012.

| Sentenza del 21 marzo 2012, n. 63 | | |
|---|--|---|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Molise | |
| Materie | Ordinamento civile e penale Statuto della Regione Rapporti internazionali e con l'Unione europea Organi regionali | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 30, comma 4, dello Statuto della Regione Molise approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011 | non fondatezza della questione | artt. 117, secondo comma, lettera l), e 123, Cost. |
| art. 53, comma 4, dello Statuto della Regione Molise | non fondatezza della questione | artt. 117, secondo comma, lettera l) e 123, Cost. |
| art. 67, comma 1, Statuto della Regione Molise | non fondatezza della questione | artt. 117, quinto comma, e 121 secondo e terzo comma, Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto tre disposizioni del nuovo statuto della Regione Molise. Viene in primo luogo impugnato il comma 4 dell'articolo 30 che, nel disciplinare le funzioni delle commissioni permanenti, prevede che le stesse, al fine di svolgere la funzione di vigilanza sull'andamento dell'amministrazione regionale, "possono altresì convocare funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti i quali, in seduta non pubblica, sono esonerati dal segreto d'ufficio". Ad avviso della parte ricorrente la disposizione violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale, in quanto si porrebbe in contrasto con la disciplina statale in materia di segreto d'ufficio, e violerebbe di conseguenza il limite generale dell'armonia con la Costituzione, posto dall'articolo 123 della Costituzione all'autonomia statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria.</p> <p>La Corte dichiara la questione non fondata. Ribadisce quanto già affermato in precedenti pronunce in ordine alla natura del potere di controllo attribuito alle commissioni consiliari sull'attività dell'amministrazione regionale: tale potere si configura come "connaturato ed implicito alle varie funzioni spettanti ai Consigli medesimi", che consiste nel</p> | | |

“sindacato, strettamente inerente ai compiti di controllo politico, sull’operato degli organi esecutivi della Regione” e “...strumentale rispetto all’esercizio di competenze proprie della Regione”. Con particolare riguardo alla previsione, da parte del legislatore regionale, di una disciplina del segreto d’ufficio, essendo lo stesso fondato sul principio del buon andamento e sul normale funzionamento dell’amministrazione regionale, la Corte afferma che spetta al legislatore regionale la valutazione dei casi nei quali apporre il segreto d’ufficio o prevederne le eventuali eccezioni. Inoltre precisa, richiamando precedenti pronunce, che, ferma restando la competenza esclusiva statale in materia penale, non può negarsi al legislatore regionale “il potere di concorrere a precisare, *secundum legem*, presupposti d’applicazione di norme penali statali, nonché a definire elementi costitutivi di talune fattispecie tipiche incriminate, nell’esercizio delle proprie competenze”.

La seconda disposizione impugnata è l’articolo 53, comma 4, che, nel prevedere che la Regione possa istituire con legge enti, aziende e agenzie regionali, dispone che “il personale degli enti pubblici non economici è equiparato al personale regionale”. La parte ricorrente lamenta la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto la suddetta disposizione sottrarrebbe la materia alla contrattazione. La Corte, nel dichiarare la questione non fondata, richiama la precedente giurisprudenza costituzionale che, a seguito della privatizzazione del lavoro pubblico, ha delineato gli ambiti di competenza riservati rispettivamente alla competenza statale esclusiva per i profili privatizzati del rapporto e alla competenza legislativa residuale regionale per i profili “pubblicistico organizzativi”; alla luce di tale distinzione l’equiparazione operata dal legislatore statutario “non comporta la temuta sottrazione per legge di una materia di per sé riservata alla contrattazione collettiva per comparti, posto che anche il rapporto di lavoro del personale regionale è... regolato dalla legge e dai contratti”. La disposizione quindi opererebbe un mero rinvio alla disciplina del rapporto di lavoro contenuta nei contratti collettivi senza ledere la competenza attribuita alla contrattazione collettiva.

Viene infine impugnato l’articolo 67, comma 1, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale, e non la Regione, “realizza la partecipazione alla fase ascendente dell’attività normativa europea e, nella fase discendente, provvede all’attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea”. La parte ricorrente ritiene che la suddetta disposizione violi sia l’articolo 117, quinto comma Cost., che riserva alla Regione e non solo alla Giunta la competenza in materia, sia l’articolo 121 Cost., commi secondo e terzo, che attribuiscono alla Giunta solo competenze di natura provvedimentale. La Corte dichiara non fondata la questione e, richiamando l’intera formulazione testuale della disposizione impugnata, sottolinea il richiamo espresso, contenuto nella stessa, alla legge statale recante norme di procedura, alla legge comunitaria statale e regionale e agli indirizzi impartiti dal Consiglio regionale, “vincolando la Giunta al rispetto di quanto ivi prescritto”. Inoltre rileva che i commi seguenti dello stesso articolo 67 disciplinano le competenze sia della Giunta che del Consiglio, ed attribuiscono a quest’ultimo competenze legislative e normative, “in conformità al riparto delineato dall’articolo 121, secondo e terzo comma, della Costituzione”.

SENTENZA N. 63
ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 30, comma 4, 53, comma 4, e 67, comma 1, dello statuto della Regione Molise approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 marzo/1° aprile 2011, depositato in cancelleria il 5 aprile 2011 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;
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 promosso questione di legittimità costituzionale in via principale degli articoli 30, comma 4, 53, comma 4, e 67, comma 1, del nuovo statuto della Regione Molise, approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011, per violazione dell'articolo 117, secondo comma,

lettera l), e quinto comma, dell'articolo 121, secondo comma, e dell'articolo 123 della Costituzione.

2.— L'art. 30, comma 4, è impugnato nella parte in cui, disciplinando le funzioni delle commissioni permanenti del Consiglio regionale, stabilisce che queste ultime, al fine di svolgere la funzione di “vigilanza” sull'andamento dell'amministrazione regionale, «possono altresì convocare funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti, i quali, in seduta non pubblica, sono esonerati dal segreto d'ufficio».

In tal modo, ad avviso del ricorrente, la predetta disposizione, escludendo, genericamente, l'obbligo del segreto d'ufficio in relazione a qualsiasi atto dell'amministrazione, porrebbe eccezioni al principio contenuto nell'art. 326 cod. pen., che prevede il reato di rivelazione di segreti d'ufficio, in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale, oltre che in violazione dei limiti che l'art. 123 Cost. pone all'autonomia statutaria delle Regioni. Detta norma, infatti, invaderebbe la sfera di competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale, posto che la disciplina del segreto d'ufficio è assistita dalla sanzione penale (di cui all'art. 326 cod. pen.), in vista della salvaguardia degli interessi generali dello Stato, ed è garantita mediante l'esclusione della rimovibilità del medesimo segreto in sede processuale (art. 201, comma 1, cod. proc. pen.). Essa sarebbe, di conseguenza, in contrasto anche con il limite generale dell'armonia con la Costituzione, posto dall'art. 123 Cost. all'autonomia statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria, oltre che con i principi generali in materia di pubblico impiego.

2.1.— La questione non è fondata.

2.1.1.— La disposizione impugnata è inserita in un articolo del nuovo statuto della Regione Molise, l'art. 30 (intitolato “funzioni delle commissioni”), volto a disciplinare le funzioni delle commissioni permanenti nelle quali si articola il Consiglio regionale. Fra tali funzioni vi è quella di “vigilanza sull'andamento dell'amministrazione regionale”. Nel disciplinare tale competenza, il comma 4 del predetto articolo – analogamente a quanto stabilito in altri statuti regionali (come, ad esempio, all'art. 53, comma 5, dello statuto dell'Umbria, all'art. 38, comma 13, dello statuto dell'Emilia-Romagna, all'art. 45 dello statuto della Regione Campania) – dispone che le citate commissioni possono, fra l'altro, «richiedere al Presidente ed ai componenti della Giunta regionale chiarimenti su questioni relative alle materie di rispettiva competenza. Possono altresì convocare funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti i quali, in seduta non pubblica, sono esonerati dal segreto d'ufficio».

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che il potere di controllo sull'amministrazione regionale e, più in generale, sugli organi esecutivi della Regione, attribuito alle commissioni consiliari, in quanto articolazioni dei Consigli regionali, è un «potere connaturato ed implicito nelle varie funzioni spettanti ai Consigli medesimi» e rappresenta un «modo di estrinsecazione di dette funzioni» (sentenza n. 29 del 1966). A tale potere di controllo, inoltre, è strumentale il potere di acquisizione di tutti i dati, delle informazioni e dei documenti che siano riconducibili all'attività dei predetti organi. Esso è, pertanto, un «potere istituzionale» del Consiglio regionale, e quindi anche delle sue commissioni, il quale consiste nel «sindacato, strettamente inerente ai suoi compiti di controllo politico, sull'operato degli organi esecutivi della Regione» (sentenza n. 29 del 1966).

L'oggetto diretto ed esclusivo di un simile potere di controllo e vigilanza affidato alle commissioni consiliari nei confronti delle "attività dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo" va, pertanto, «individuato nel funzionamento della amministrazione regionale e degli enti sottoposti al suo controllo, caratterizzandosi, di conseguenza, come strumentale rispetto all'esercizio di competenze proprie della Regione» (sentenza n. 4 del 1991).

Sulla base di tali premesse, questa Corte ha riconosciuto, in primo luogo, che non contrasta con alcuna norma di rango costituzionale la previsione, da parte del legislatore regionale, della facoltà delle predette commissioni consiliari di audizione di pubblici amministratori, di dipendenti dell'amministrazione regionale e degli enti sottoposti a vigilanza della Regione, dal momento che tali commissioni possono «solo appellarsi agli ordinari vincoli di responsabilità politica e amministrativa che legano gli amministratori e i dipendenti regionali all'ente di appartenenza» (sentenza n. 4 del 1991). In secondo luogo, non lede la competenza esclusiva statale in materia penale la norma regionale che detti una disciplina del segreto d'ufficio, attribuendo alle medesime commissioni il potere di apporre il segreto d'ufficio su fatti, atti o documenti ritenuti non divulgabili di cui siano venute a conoscenza nell'esercizio dei predetti poteri di controllo. Una simile disciplina, infatti, «viene ad operare entro i limiti ordinari del segreto di ufficio, la cui determinazione, per quanto concerne l'attività svolta da un organo regionale quale è la Commissione, non può spettare altro che alla valutazione discrezionale della stessa regione» (sentenza n. 4 del 1991).

Considerato che l'oggetto tutelato dal segreto d'ufficio e dalla previsione del divieto di rivelazione dello stesso è costituito dal buon andamento, inteso anche come normale funzionamento della pubblica amministrazione (Cass., 14 novembre 2008, n. 42689; di recente v. Cass. 24 giugno 2011, n. 25366), non può che spettare al legislatore regionale, nell'ambito della propria sfera di competenza, individuare i casi nei quali la tutela del buon andamento e del normale funzionamento dell'amministrazione regionale e degli enti da essa dipendenti debba essere assicurata attraverso l'apposizione del segreto d'ufficio. E, con tutta evidenza, spetta egualmente al medesimo legislatore regionale prevederne le eventuali eccezioni.

Né può ritenersi che l'identificazione, da parte del legislatore regionale, nel quadro delle proprie competenze, di ipotesi di segreto d'ufficio inerenti all'attività svolta dall'amministrazione regionale e dagli enti da essa dipendenti, nonché delle correlative ipotesi di esonero dallo stesso, incidendo sull'applicazione della sanzione penale posta dal legislatore statale all'art. 326 cod. pen., determini una violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale.

Questa Corte, fin da epoca risalente, ha affermato che, ferma la competenza esclusiva statale in materia penale, «alle leggi regionali non è precluso concorrere a precisare, *secundum legem*, presupposti d'applicazione di norme penali statali (cfr., fra le altre, le sentenze di questa Corte n. 210 del 1972 e n. 142 del 1969) né concorrere ad attuare le stesse norme»; e che «la tutela penale dei beni rientranti nelle materie regionali, "esclusive" o "concorrenti", può ben esser autonomamente fornita, attraverso l'incriminazione di violazioni agli stessi beni, dalla legge penale statale», con il risultato di giungere a riconoscere una competenza regionale a «concorrere a definire elementi costitutivi (es. "dovere", "atto d'ufficio" ecc.)

delle fattispecie tipiche incriminate», in relazione ad alcune ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione (sentenza n. 487 del 1989).

A seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione tali conclusioni non possono che essere confermate. Se, infatti, è oggi espressamente previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che la materia dell'ordinamento penale è di esclusiva competenza dello Stato, con la conseguenza che «le Regioni non dispongono di alcuna competenza che le abiliti a introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato in tale materia», è anche necessario tener conto che «la “materia penale”, intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa, non è di regola determinabile a priori» : essa «nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminative e ciò può avvenire in qualsiasi settore, a prescindere dal riparto di attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni» (sentenza n. 185 del 2004). Pertanto, la relativa competenza legislativa statale esclusiva si rivela «potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni, le cui scelte potranno risultarne talvolta rafforzate e munite di una garanzia ulteriore, talaltra semplicemente inibite». Sulla base di ciò, non può negarsi a queste ultime quanto in precedenza già ad esse riconosciuto e cioè il potere di concorrere a precisare, *secundum legem*, presupposti d'applicazione di norme penali statali, nonché a definire elementi costitutivi di talune fattispecie tipiche incriminate, nell'esercizio delle proprie competenze.

2.1.2.— In tale quadro, risultano prive di fondamento le censure di lesione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e di conseguente violazione dei limiti posti dall'art. 123 della Costituzione all'autonomia statutaria regionale, promosse nei confronti dell'art. 30, comma 4, del nuovo statuto della Regione Molise, nella parte in cui attribuisce alle commissioni consiliari permanenti, la facoltà di esonerare dal segreto d'ufficio i funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti che siano convocati, con la precisazione che l'acquisizione delle notizie deve avvenire in seduta segreta, con conseguente estensione dell'obbligo di segretezza in capo ai membri della commissione.

3.— Ulteriore disposizione oggetto di censura è l'art. 53, comma 4, del nuovo statuto molisano.

La disposizione è censurata nella parte in cui, dopo aver stabilito che la Regione, «per lo svolgimento delle proprie attività, può istituire con legge enti, aziende e agenzie regionali» (comma 1), dispone che «il personale degli enti pubblici non economici è equiparato al personale regionale» (comma 4).

Tale equiparazione, ad avviso del ricorrente, oltre a generare «incertezza sul regime giuridico del personale genericamente equiparato a quello regionale», determinerebbe una violazione della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. «perché impedirebbe il corretto evolversi della disciplina contrattuale collettiva dei vari comparti interessati, sottraendo per legge materia alla contrattazione». In tal modo la disposizione in esame violerebbe anche i limiti posti dall'art. 123 Cost. alla potestà statutaria delle Regioni.

3.1.— La questione non è fondata.

Le richiamate censure muovono dall'erroneo presupposto secondo il quale la disciplina del personale dell'amministrazione regionale sarebbe attribuita per intero alla competenza del legislatore regionale e, quindi, l'equiparazione ad esso del personale degli enti pubblici

regionali non economici sottrarrebbe illegittimamente tale categoria alla contrattazione collettiva, con conseguente violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Tale assunto è contraddetto dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, in base alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., e tenuto conto che nel frattempo è intervenuta la privatizzazione del lavoro pubblico (art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), l'impiego pubblico regionale deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, all'ordinamento civile (e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva) e solo per i profili "pubblicistico-organizzativi" all'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (e quindi alla competenza legislativa residuale regionale) (fra le altre, sentenze n. 233 del 2006 e n. 2 del 2004; più di recente sentenze n. 339 e n. 77 del 2011). In particolare, questa Corte ha più volte ribadito che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo privatizzato, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro di tale tipo ed è perciò soggetto alle regole che ne garantiscono l'uniformità. Di conseguenza, la legge statale, in tutti i casi in cui viene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza residuale regionale in tema di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, nonché dello stato giuridico ed economico del relativo personale e va quindi applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali (sentenza n. 95 del 2007).

Alla luce di tali indicazioni, risulta evidente che l'equiparazione del personale degli enti pubblici non economici regionali al personale regionale, operata dalla norma censurata, non comporta la temuta sottrazione per legge di una materia di per sé riservata alla contrattazione collettiva per comparti, posto che anche il rapporto di lavoro del personale regionale è – come, peraltro, espressamente previsto dall'art. 52, comma 2, del medesimo testo statutario – «regolato dalla legge e dai contratti». Tale espressa previsione comporta che la norma impugnata non può che essere interpretata nel senso di rinviare, quanto al trattamento del personale degli enti pubblici non economici e di quello del personale regionale, alla disciplina del rapporto di lavoro contenuta nei contratti collettivi stipulati in relazione ai comparti interessati, senza alcuna lesione della riserva di competenza attribuita alla contrattazione collettiva.

La censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. – alla quale è connessa quella di violazione dei limiti posti all'autonomia statutaria delle Regioni dall'art. 123 Cost. – è, pertanto, priva di fondamento.

4.— È, infine, censurato l'art. 67, comma 1, del nuovo statuto della Regione Molise, nella parte in cui, regolando i rapporti della Regione con l'Unione europea, prevede che la Giunta regionale «realizza la partecipazione» alla cosiddetta fase ascendente dell'attività normativa europea e, nella fase discendente, «provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea».

Tale disposizione, così statuendo, sarebbe, innanzitutto, in contrasto con l'art. 117, quinto comma, Cost. in quanto riserverebbe la competenza in materia alla Giunta regionale, laddove l'art. 117, quinto comma, Cost. la attribuisce, genericamente, alla Regione e quindi a tutti i suoi organi. Essa sarebbe, poi, anche in contrasto con l'art. 121 Cost., commi secondo e terzo,

nella parte in cui, specie in riferimento alla fase cosiddetta discendente (di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea), riserverebbe la competenza a svolgere le connesse attività alla Giunta, che ha solo competenze di natura provvedimentale, laddove per le attività di natura legislativa e regolamentare, pure coinvolte, la competenza non può che essere del Consiglio regionale.

4.1.— La questione non è fondata.

Le censure proposte muovono da un'interpretazione della disposizione impugnata che si rivela erronea già dall'esame della formulazione testuale della stessa.

Quest'ultima recita: «La Giunta regionale, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, della legge comunitaria e degli indirizzi impartiti dal Consiglio regionale, realizza la partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea». Essa, quindi, richiama espressamente sia la legge statale recante norme di procedura, sia la legge comunitaria, statale e regionale, sia gli indirizzi impartiti dal Consiglio regionale, vincolando la Giunta al rispetto di quanto ivi prescritto, in conformità con quanto stabilito dall'art. 117, quinto comma, Cost., nonché dall'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e dagli artt. 5 e 16 della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), oltre che in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 151 del 2011; in specie, sentenza n. 239 del 2004).

La norma impugnata, inoltre, si inserisce in un contesto normativo, costituito dai commi seguenti del medesimo art. 67, che espressamente individuano le competenze in materia sia della Giunta che del Consiglio, al quale ultimo sono attribuite le competenze legislative e normative coinvolte, in conformità al riparto delineato dall'art. 121, secondo e terzo comma, della Costituzione. Tanto è confermato, ad esempio, dal fatto che al comma 4 del medesimo articolo è prescritto che «Con legge regionale sono stabiliti modalità e tempi per l'approvazione dell'annuale legge comunitaria regionale. La legge comunitaria, nei casi in cui deferisce al regolamento regionale l'attuazione degli atti dell'Unione europea, ne stabilisce i criteri e i principi direttivi».

Le censure proposte nei confronti dell'art. 67, comma 1, pertanto, sono prive di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30, comma 4, dello statuto della Regione Molise, approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011, pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 7, edizione straordinaria, del 2 marzo 2011, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera *d*), e 123 della Costituzione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 53, comma 4, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera l), e 123 della Costituzione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 67, comma 1, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 117, quinto comma, e 121, secondo e terzo comma, della Costituzione, promossa 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 7 marzo 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2012.

| Sentenza del 23 marzo 2012, n. 67 | | |
|--|--|---------------------------------|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via incidentale | |
| Rimettente | Tribunale di Palermo | |
| Parte costituita | Soggetto privato | |
| Intervenienti | Regione Sicilia Soggetto privato | |
| Materie | Ineleggibilità e incompatibilità Enti locali | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| <p>legge della Regione Sicilia, 24 giugno 1986, n. 3 (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) in combinato disposto con la legge della Regione Sicilia 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione</p> | <p>illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti sia incompatibile con la carica di deputato dell'Assemblea Regionale.</p> | <p>artt. 3, 51 e 97, Cost.</p> |

| | | |
|---|--|--|
| degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica) | | |
| Sintesi | | |
| <p>L'impugnativa ha ad oggetto le disposizioni della legge della Regione Sicilia che disciplinano le cause di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri comunali, provinciali e di quartiere, nella parte in cui non prevedono che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti sia incompatibile con la carica di deputato dell'Assemblea Regionale. Il Tribunale di Palermo, con due ordinanze di identico contenuto, ha sollevato, con riferimento alle disposizioni citate, giudizio di legittimità dinanzi alla Corte Costituzionale, denunciando la violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione ed escludendo, a differenza di quanto sostenuto dai ricorrenti nel giudizio a quo, la possibilità di applicare direttamente alla fattispecie in esame la sentenza n. 143 del 2010, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), come modificata dalla legge regionale 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune compreso nel territorio della Regione con popolazione superiore a ventimila abitanti». Dopo aver premesso che le situazioni di incompatibilità de quibus trovano la loro espressa regolamentazione negli articoli 10 e 11 della legge regionale n. 31 del 1986 e della legge regionale n. 7 del 1992 e che, considerata la potestà esclusiva della Regione Sicilia in materia di ordinamento degli enti locali (ex art. 14 dello Statuto di autonomia), non sono neppure applicabili le specifiche previsioni di incompatibilità di cui agli articoli 65 e 68 del d.lgs. 267/2000, il rimettente precisa che la sentenza suddetta, è circoscritta alle situazioni di incompatibilità alla carica di deputato regionale e che il principio di stretta interpretazione che caratterizza la materia elettorale non consente di equiparare le suddette cause di incompatibilità a quelle relative alla carica di assessore comunale, anche se la fattispecie sottostante è la medesima. Secondo il Tribunale, la Regione siciliana, pur nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, tuttavia non può sottrarsi, se non ove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che sono espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost., tra i quali, appunto, la previsione del parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenute. Alla luce di quanto riportato, il rimettente conclude affermando che mentre la sopravvenuta nomina, alla carica di sindaco o di assessore dei comuni compresi nel territorio della Regione con popolazione superiore a 20 mila abitanti sostanzia un'ipotesi di incompatibilità alla carica di deputato regionale, tale conseguenza non sussiste per la carica di sindaco o di assessore comunale che può</p> | | |

essere ricoperta alla stregua della legislazione vigente da chi sia deputato regionale.

La Corte Costituzionale dopo aver dichiarato l'infondatezza delle eccezioni sollevate dalla difesa della Regione Sicilia che ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata dal rimettente per omessa indicazione dei parametri statuari che sarebbero stati violati, per carenza di descrizione della fattispecie, per mancata sperimentazione di una interpretazione costituzionalmente orientata, per assenza di autonoma motivazione, in ordine alla asserita violazione degli evocati parametri, si è soffermata sulla questione sollevata dal Tribunale di Palermo ritenendo la stessa fondata, in ragione del costante riconosciuto principio di tassatività delle cause di incompatibilità, le cui norme al pari di quelle che disciplinano le cause di ineleggibilità sono di stretta interpretazione, dal momento che introducono limitazioni al diritto di elettorato passivo (da ultimo sentenze n. 283 del 2010 e n. 27 del 2009). Richiamando la sentenza n. 143 del 2010 e muovendo dalla premessa che, in materia elettorale, la potestà legislativa della Regione Sicilia differisce da quella delle regioni ordinarie, dal momento che si tratta di una potestà legislativa di tipo primario, la Corte ha ribadito che l'esercizio del potere legislativo da parte delle regioni a statuto speciale in ambiti che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost., che svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità ex art. 2 della Costituzione (vedi anche sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990); la Corte ha poi confermato che la Regione non può sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004, che sono espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. In applicazione di tali principi, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951, in materia di elezione dei deputati alla Assemblea regionale siciliana, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti» – la lacuna normativa di cui soffriva la legge allora censurata (in assenza di «condizioni peculiari locali») è stata ritenuta conseguentemente non conforme al vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità; vincolo che l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 165 del 2004 stabilisce debba applicarsi «qualora ricorrano» casi di conflitto fra le funzioni dei consiglieri regionali «e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili, anche in relazione a peculiari condizioni delle Regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva» (art. 3, comma 1, lettera a, di detta legge). Da ciò la necessità che il medesimo vincolo (che si sostanzia in un parallelismo tra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità verificatesi dopo l'elezione) sia assicurato allorquando (appunto in assenza di specifiche e comprovabili peculiarità) si assuma che il cumulo tra gli uffici elettivi sia suscettibile di compromettere il libero espletamento della carica o comunque i principi tutelati dall'art. 97 Cost., dovendosi infatti ritenere che il congiunto esercizio delle cariche in questione sia in linea di massima da escludere. La sussistenza di un'identica situazione di incompatibilità derivante dal cumulo tra la carica

di deputato regionale e quella di (sindaco o) assessore di un comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti – in assenza di una peculiare ragione (enucleabile all'interno delle disposizioni impugnate ovvero nel più ampio sistema in cui esse operano) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione – porta, conclude la Corte, (stante l'assoluta identità di ratio) alla declaratoria di illegittimità costituzionale della mancata specifica previsione di tale incompatibilità nelle leggi regionali impugnate.

SENTENZA N. 67

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale 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), in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica), promossi dal Tribunale di Palermo con due ordinanze del 21 gennaio 2011, iscritte ai

numeri 89 e 90 del registro ordinanze 2011, e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione di Carlo Gambino, nonché gli atti di intervento della Regione siciliana e di Raffaele Giuseppe Nicotra;

udito nell'udienza pubblica del 14 febbraio 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Beatrice Fiandaca e Carlo Aquilia per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Con due ordinanze di identico contenuto, il Tribunale di Palermo, prima sezione civile, censura la 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), «così come successivamente modificata ed attualmente vigente, nel combinato disposto» con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica), «nella parte in cui non prevede che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti sia incompatibile con la carica di deputato dell'Assemblea Regionale».

Sul presupposto della esclusione della possibilità di applicazione alla fattispecie della sentenza n. 143 del 2010, con la quale questa Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), come modificata dalla legge regionale 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune compreso nel territorio della Regione con popolazione superiore a ventimila abitanti», il Tribunale denuncia la violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione poiché, da un lato – a fronte di cause di incompatibilità che presentano la medesima ratio, sostanziando ipotesi di potenziale conflitto tra le funzioni di deputato regionale e l'espletamento di altre cariche elettive –, mentre la sopravvenuta nomina alla carica di sindaco o di assessore dei comuni compresi nel territorio della Regione, con popolazione superiore a 20 mila abitanti sostanzia un'ipotesi di incompatibilità alla carica di deputato regionale, tale conseguenza non sussiste per la carica di sindaco o di assessore comunale che può essere ricoperta alla stregua della legislazione vigente da chi sia deputato regionale. E perché, dall'altro lato, la Regione siciliana, pur nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, tuttavia non può sottrarsi, se non ove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che sono espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost., tra i quali

appunto la previsione del parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenute, con riguardo all'esigenza, indicata dalla legge, di preservare la libertà nell'esercizio della carica di consigliere o comunque i principi espressi dall'art. 97 Cost. con riguardo all'operato della pubblica amministrazione.

2.— In ragione dell'identità delle questioni sollevate, va disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia.

3.— Preliminarmente – quanto all'intervento volontario in ausilio delle ragioni dei convenuti nei due giudizi principali (i quali, peraltro, non si sono costituiti negli odierni giudizi di costituzionalità), spiegato da altro deputato regionale, la cui posizione non è coinvolta nei giudizi a quibus – si rileva che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale, le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile unicamente per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (da ultimo, ordinanza dibattimentale del 10 maggio 2011, allegata alla sentenza n. 199 del 2011, nonché ordinanza dibattimentale del 4 ottobre 2011 allegata alla sentenza n. 304 del 2011). A ciò si aggiunga che, dalla stessa prospettazione del terzo, si evince che l'asserita legittimazione dell'interveniente a partecipare al giudizio di costituzionalità deriverebbe, nella specie, esclusivamente dal fatto che egli deduce il proprio interesse ad ottenere un'unica pronuncia «inerente la medesima questione già sollevata dallo stesso Tribunale di Palermo in data 20 dicembre 2010 con specifico riferimento alla questione di diretto interesse previsto dall'art. 10 sexies, comma 1 bis, L. reg. n. 29 del 1951 introdotto dall'art. 1 L. reg. n. 8 del 2009, il cui atto di promovimento è in corso di adozione da parte» della Corte. Ma proprio il riferimento a tale questione dimostra, con tutta evidenza, l'errore in cui è incorso l'interveniente, che ha invocato un interesse relativo alla soluzione di uno scrutinio di costituzionalità riguardante tutt'altre norme di differenti leggi regionali (e che nel frattempo è stato definito da questa Corte con la sentenza n. 294 del 2011). Resta dunque asseverata, oltre alla mancanza della qualità di parte processuale nei giudizi a quibus, anche l'inesistenza di un qualche interesse dell'interveniente alla soluzione del presente incidente di costituzionalità.

4.— La difesa della Regione siciliana ha eccepito la inammissibilità della sollevata questione: a) per omessa indicazione dei parametri statuari che sarebbero stati violati; b) per carenza di descrizione della fattispecie; c) per mancata sperimentazione di una interpretazione costituzionalmente orientata; d) per assenza di autonoma motivazione, in ordine alla asserita violazione degli evocati parametri, apoditticamente richiamata per relationem agli scritti difensivi della parte.

Tali eccezioni sono tutte non fondate.

4.1.— Quanto a quella sub a), va rilevato che il Tribunale (che, peraltro, richiama specificamente proprio l'art. 14, lettera o, dello statuto di autonomia, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) non contesta affatto che la Regione siciliana sia titolare in materia elettorale di potestà legislativa di tipo primario, la quale deve peraltro svolgersi in armonia con la Costituzione e con i principi

dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto (così, da ultimo, sentenze n. 294 e n. 297 del 2011, n. 143 del 2010). L'assetto delle competenze è, pertanto, una problematica che non costituisce oggetto del richiesto scrutinio di legittimità costituzionale, giacché quello che il rimettente deduce è viceversa il fatto che, nel contesto dello svolgimento di tale potestà legislativa esclusiva, il legislatore regionale abbia violato i principi fondamentali sanciti dagli evocati parametri (artt. 3, 51 e 97 Cost.).

4.2.— Quanto alla asserita carenza di descrizione della fattispecie – ai fini della verifica da parte di questa Corte della rilevanza della questione rispetto alle due leggi regionali oggetto di censura – appare sufficiente l'indicazione (contenuta nella parte espositiva della ordinanza di rimessione) del fatto che le due identiche domande azionate nei giudizi a quibus riguardino l'accertamento in capo a due cittadini (già eletti nelle elezioni regionali del 13 e 14 aprile 2008, e successivamente nominati, con determinazione sindacale del 29 giugno 2009, assessori del Comune di Monreale, che ha una popolazione pacificamente superiore ai 20 mila abitanti) della sussistenza della causa sopravvenuta di incompatibilità tra tale carica e quella di deputato regionale e la conseguente dichiarazione di decadenza dei medesimi dalla carica di assessore, nel caso di mancato esercizio dell'opzione entro dieci giorni dalla notificazione del ricorso.

4.3.— Riguardo alla eccezione sub c), va rilevato che le argomentazioni svolte dal rimettente (il quale, peraltro, lungi dal richiamarsi acriticamente alle considerazioni espresse dal ricorrente, ne contesta la fondatezza con riguardo alla richiesta espansione, in via meramente interpretativa, anche alle fattispecie oggetto dei giudizi a quibus degli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951 operata con la sentenza n. 143 del 2010) risultano essere frutto di una valutazione propria del giudice stesso, il quale – richiamate (e trascritte) le motivazioni di tale pronuncia ritenute rilevanti per la soluzione nel merito della sollevata questione – ne condivide espressamente il contenuto, ponendole a base della richiesta di pronunciare l'illegittimità costituzionale in parte qua anche delle differenti leggi regionali oggi censurate, in quanto applicabili nei giudizi a quibus.

4.4.— Riguardo infine alla dedotta mancata sperimentazione di una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme impugnate, si osserva che il rimettente (con motivazione sintetica ma formalmente non implausibile) dà conto della impossibilità di pervenire, in via ermeneutica, alla richiesta di dare diretta applicazione alla fattispecie del dictum della sentenza n. 143 del 2010, in ragione del fatto che – premesso che le situazioni di incompatibilità de quibus trovano appunto la loro espressa regolamentazione negli artt. 10 e 11 della legge regionale n. 31 del 1986 e nell'art. 12 della legge regionale n. 7 del 1992, laddove, considerata la potestà esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli enti locali (ex art. 14 dello statuto di autonomia), non sono neppure applicabili le specifiche previsioni di incompatibilità di cui agli artt. 65 e 68 del decreto legislativo n. 267 del 2000 – «tale pronuncia è circoscritta alle situazioni di incompatibilità alla carica di deputato regionale» e che «il principio di stretta interpretazione che caratterizza la materia elettorale non consente di equiparare le cause di incompatibilità alla carica di deputato regionale alle cause di incompatibilità alla carica di assessore comunale, anche in presenza della medesima fattispecie sottostante».

5.— Il cittadino elettore costituito ha, da parte sua, dedotto l'erroneità della premessa da cui muove il rimettente, il quale – pur dando atto della sussistenza della “medesima fattispecie

sottostante” già regolata dalla sentenza n. 143 del 2010 – ha ritenuto che l’incompatibilità tra le due cariche in questione affermata da tale decisione possa rilevare solo in riferimento alla carica di deputato regionale, a cagione del fatto che la normativa incisa da tale pronuncia (ossia la legge regionale n. 29 del 1951) disciplina le sole ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità a detta carica. La parte ritiene viceversa che, in ossequio al «principio costituzionale di “bilateralità”» in materia, desumibile dalla sentenza n. 276 del 1997 (che «finisce con il tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, non solo la carica per la quale l’elezione è disposta, ma anche la carica il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione»), la causa di incompatibilità introdotta dalla sentenza n. 143 del 2010 varrebbe sicuramente a regolare la fattispecie dedotta nel giudizio a quo.

5.1.— Tale assunto non può essere condiviso. È ben vero che, nel giudizio a quo, la domanda di estensione alla normativa censurata del dictum di detta pronuncia si fonda sulla sussistenza di una identica causa di incompatibilità. Ma la tesi della parte privata finisce per enfatizzare oltre misura e contro il tenore della richiamata pronuncia – elevandolo a “principio costituzionale” di asserita generale diretta applicazione – quello che questa Corte (nella sentenza n. 276 del 1997) ha viceversa definito più semplicemente come il «naturale carattere bilaterale delle cause di ineleggibilità» (e di incompatibilità); “carattere”, dunque, e non “principio”, del quale è stato sottolineato il peculiare rilievo propriamente teleologico, tendente ad assicurare l’effettività della tutela degli artt. 3 e 51 Cost., allorquando il cumulo tra gli uffici elettivi sia comunque ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica (sentenza n. 277 del 2011).

Nella specie, dunque, la sollevata questione trascende il dato meramente fattuale, risultando diretta ad accertare non già se debba essere (ri)affermata l’incompatibilità tra l’ufficio di deputato regionale e la (sopravvenuta) carica di sindaco e assessore di un comune di grandi dimensioni, ma se (una volta riconosciuta tale nuova causa di incompatibilità attraverso la pronuncia di incostituzionalità diretta a colmare la lacuna presente nel plesso normativo delle leggi sulle elezioni regionali) la stessa previsione di incompatibilità – ove si presenti rispetto ad una fattispecie (seppure identica) che il rimettente (mediante motivazione non implausibile e non contestata) afferma essere regolata dal differente sistema di leggi regionali sulle elezioni degli enti locali – debba formalmente essere estesa anche a questo, stante la eadem ratio derivante (questa sì) dal menzionato naturale carattere bilaterale della causa di incompatibilità, attesa la medesima necessità di colmare una identica lacuna, di cui la Corte ha già affermato la incostituzionalità rispetto ad altra legge.

In ragione dunque del costantemente riconosciuto principio di tassatività delle cause di incompatibilità, le cui norme (al pari di quelle che disciplinano le cause di ineleggibilità) sono di stretta interpretazione introducendo limitazioni al diritto di elettorato passivo (da ultimo sentenze n. 283 del 2010 e n. 27 del 2009), appare corretta la scelta del rimettente di sollevare il presente incidente di costituzionalità, onde ottenere una pronuncia avente efficacia erga omnes.

6.— La questione è fondata.

6.1.— Nella sentenza n. 143 del 2010 – muovendo dalla premessa che, in materia elettorale, la potestà legislativa della Regione siciliana differisce da quella delle Regioni ordinarie, dal momento che essa, ai sensi dell’art. 3, primo comma, e dell’art. 9, terzo comma, dello statuto

speciale (sostituiti ad opera dell'art. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, recante « Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano»), è titolare di potestà legislativa di tipo primario (che non incontra limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario), la quale però deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto (da ultimo, anche sentenze n. 294 e n. 277 del 2011) – questa Corte ha ribadito che l'esercizio del potere legislativo anche da parte delle Regioni a statuto speciale in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost., che svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità ex art. 2 Cost. (anche sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990); ed ha confermato che, pertanto, la Regione non può sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004, che sono espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.

In applicazione di siffatti principi – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951, in materia di elezione dei deputati alla Assemblea regionale siciliana, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti» – la lacuna normativa di cui soffriva la legge allora censurata (in assenza di «condizioni peculiari locali») è stata ritenuta conseguentemente non conforme al vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità; vincolo che l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 165 del 2004 stabilisce debba applicarsi «qualora ricorrano» casi di conflitto fra le funzioni dei consiglieri regionali «e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili, anche in relazione a peculiari condizioni delle Regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva» (art. 3, comma 1, lettera a, di detta legge). Da ciò la necessità che il medesimo vincolo (che si sostanzia in un parallelismo tra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità verificatesi dopo l'elezione) sia assicurato allorquando (appunto in assenza di specifiche e comprovabili peculiarità) si assuma che il cumulo tra gli uffici elettivi sia suscettibile di compromettere il libero espletamento della carica o comunque i principi tutelati dall'art. 97 Cost., dovendosi infatti ritenere che il congiunto esercizio delle cariche in questione sia in linea di massima da escludere (anche sentenza n. 201 del 2003).

6.2.— La sussistenza di un'identica situazione di incompatibilità derivante dal cumulo tra la carica di deputato regionale e quella di (sindaco o) assessore di un comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti – in assenza di una peculiare ragione (enucleabile all'interno delle disposizioni impugnate ovvero nel più ampio sistema in cui esse operano) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione – porta (stante l'assoluta identità di ratio) alla declaratoria di illegittimità costituzionale della mancata specifica previsione di tale incompatibilità nelle leggi regionali oggi censurate (relative alle elezioni degli enti locali). D'altro canto, in considerazione della naturale corrispondenza biunivoca delle cause di incompatibilità, che vengono ad incidere necessariamente su

entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione (sentenza n. 277 del 2011), risulterebbe ancor più marcato il profilo di irragionevolezza di una residua asimmetria regolatoria (rispetto ad un insieme normativo non coinvolto dalla declaratoria di incostituzionalità, perché estraneo a quel *thema decidendum*).

6.3.— Ne discende che la legge regionale siciliana n. 31 del 1986, in combinato disposto con la legge regionale siciliana n. 7 del 1992, nella parte in cui non prevedono che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti sia incompatibile con la carica di deputato dell'Assemblea regionale, vanno dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale 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), in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n. 7 (Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica), nella parte in cui non prevedono che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti sia incompatibile con la carica di deputato dell'Assemblea Regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2012

| Sentenza del 28 marzo 2012, n. 70 | | |
|--|---|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Campania | |
| Materie | Copertura finanziaria Coordinamento della finanza pubblica | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 1, commi da 5 (nel testo originario della norma) a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa allegata <i>sub</i> G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013) | illegittimità costituzionale | art. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e) e terzo comma, Cost. |
| art. 1, comma 246, 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), come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale); | illegittimità costituzionale | art. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e) e terzo comma, Cost. |
| art. 1, comma 5, l.r. 5/2001 | illegittimità costituzionale | art. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e) e terzo comma, Cost. |

Sintesi

Con la presente sentenza la Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013). Relativamente ai commi da 6 a 9 dell'art. 1, la parte ricorrente critica l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione 2010 nel bilancio di previsione 2011 in assenza dell'approvazione del rendiconto, mancando quindi l'effettiva certificazione della disponibilità della somma. La Corte richiama l'art 44, commi 2 e 3 della legge della Regione Campania n. 7 del 2002 (Ordinamento contabile della regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000 n. 76) che prevede l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente in linea con i principi di corretta copertura della spesa e tutela degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma e in base ai quali "la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale". Il risultato di amministrazione, di cui l'avanzo è uno dei possibili esiti, fino all'approvazione del rendiconto dell'anno precedente costituisce un risultato presunto, "una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa", un risultato comunque incerto che non può essere utilizzato per consentire equilibri di bilancio. In particolare, nel caso in esame è allarmante l'utilizzo dell'avanzo presunto per la copertura di spese di natura corrente e/o obbligatoria. Inoltre, la Corte non condivide il richiamo della regione resistente alla solidità storica del bilancio regionale considerando le rilevanti criticità che emergono dall'analisi puntuale effettuata dalla Corte dei Conti, Sezione regionale della Campania, sull'ultimo rendiconto approvato, relativo all'esercizio finanziario 2008. La Corte dichiara, quindi, l'illegittimità costituzionale delle norme indicate, ritenendo non conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost., "realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente". Altro profilo contestato dal ricorrente, con riferimento al comma 6 dell'art. 1 della legge impugnata, è l'insufficiente stanziamento in bilancio per il pagamento dei residui perenti. Considerato che la perenzione non cancella il diritto del creditore fino alla sua prescrizione e quindi è necessario conservare risorse adeguate, per la Corte una copertura eccessivamente bassa rende probabile un futuro squilibrio nella gestione del bilancio, né in tal senso la congruità della somma può essere opportunamente valutata in base ai dati storici sui pagamenti in conto residui perenti degli anni precedenti.

Per quanto riguarda il comma 5 dell'art. 1 della legge impugnata, la Corte ne dichiara l'illegittimità sia nella formulazione originaria che in quella risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 21 del 2011. La regione resistente afferma l'esistenza di un vincolo di destinazione delle somme stanziato al quale l'ente deve ottemperare, tuttavia manca un'esatta individuazione delle ragioni normative dei fondi vincolati. La Corte rileva l'assenza della relativa nota prevista dalla legge regionale di contabilità n. 7 del 2002 e trae elementi sintomatici dell'assenza del vincolo di destinazione dall'esame nel dettaglio di alcune tipologie di spesa incompatibili con l'esecuzione di un progetto finalizzato e dalle osservazioni formulate dalla Corte dei

Conti nella relazione sul rendiconto 2008 circa il frequente uso dei fondi vincolati per perseguire scopi non pertinenti.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, consegue l'illegittimità del comma 1, dell'art. 1 della l.r. 21/2011 in quanto modificazione non testuale.

Inoltre, la Corte dichiara l'illegittimità dell'art. 5, comma 1, della legge impugnata in relazione agli artt. 81, 4 comma e 117, 3 comma Cost. per l'assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento. Infatti, il riferimento nell'allegato C è estremamente sintetico, non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate e quindi non garantisce che la Regione abbia rispettato regole e limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004), disposizioni che la Corte ritiene essere contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica e principi di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio.

La Corte ritiene altresì fondata la questione inerente la legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 e 10 dell'impugnata legge regionale, anche in riferimento alla nota informativa allegata al bilancio ai sensi dell'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008. Tale normativa introduce una disciplina "che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici" considerando l'impatto che contratti aleatori e pluriennali possono avere sugli equilibri anche degli esercizi futuri. La Corte, riconoscendo come frutto di un suo costante orientamento la "forza espansiva" dell'art. 81, quarto comma Cost. con riferimento alle fonti di spesa pluriennali aventi componenti variabili e complesse, evidenzia il possibile pregiudizio derivante dalla redazione di una nota eccessivamente sintetica o incompleta. Dalla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 5 rimane assorbita la questione relativa alla mancata quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi e in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate.

SENTENZA N. 70

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

| | | |
|-----------------|----------|---|
| - Paolo | GROSSI | " |
| - Giorgio | LATTANZI | " |
| - Aldo | CAROSI | " |
| - Marta | CARTABIA | " |
| - Mario Rosario | MORELLI | " |

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 5 a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa allegata *sub* G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 maggio 2011, depositato in cancelleria il 23 maggio 2011 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida 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. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, e 5, anche in riferimento alla nota informativa di cui all'art. 10, comma 2, allegato G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 16 marzo 2011.

2. — I commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1 sono stati impugnati in relazione all'art. 81, quarto comma, della Costituzione ed ai principi generali sul sistema contabile dello Stato ricavabili dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma, Cost., perché dispongono che la copertura finanziaria delle somme iscritte alle UPB 1.82.277, 1.1.15, 7.28.64, 6.23.57 e 4.15.38 ammontanti ad euro 660.000.000,00, nonché l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011, sia realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010.

L'art. 1, comma 6, della predetta legge regionale è ulteriormente censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'entità di tale stanziamento non appare improntata al criterio della prudenza, tenuto conto che l'ammontare dei residui perenti al 31 dicembre 2008, ultimo dato ufficiale disponibile, era pari a circa euro 3.700.000.000,00.

In proposito, viene richiamata la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 14/AUT/2006, secondo la quale la dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, per assicurare sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, dovrebbe avere

una consistenza pari ad almeno il 70% delle somme cancellate dalle scritture contabili per tale causale.

L'art. 1, comma 5, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227, denominata «Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui», per euro 200.000.000,00; 1.1.5, denominata «Acquedotti e disinquinamenti», per euro 60.000.000,00. La disposizione prevede altresì che alla copertura finanziaria si faccia fronte con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata. L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), ha modificato la copertura del concorso nell'ammortamento mutui, sostituendo il comma 246 dell'art. 1 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), nel modo seguente: «Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della Del. n. 166 del 2007, come modificata dalla Del. n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1. è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele».

L'art. 1, comma 2, della citata legge della Regione Campania n. 21 del 2011 ha inoltre sostituito l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, che ha conseguentemente assunto il seguente tenore: «È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata “Acquedotti e disinquinamenti”. Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006».

L'art. 1, comma 6, autorizza l'iscrizione nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 300.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti, ma caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente.

L'art. 1, comma 7, autorizza l'iscrizione nella UPB 6.23.57, denominata «Spese generali, legali, amministrative e diverse», della somma di euro 75.000.000,00 destinata al pagamento

dei debiti fuori bilancio. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), il quale ha statuito che «Le autorizzazioni di spesa di cui al bilancio per l'esercizio finanziario 2011, approvato con legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), sono ridotte in termini di competenza e cassa per complessivi euro 18.267.000,00, così come dettagliatamente indicato nell'allegato A».

In tale tabella, per effetto del rinvio operato dalla norma, sono state modificate alcune autorizzazioni di spesa, tra cui quella relativa alla predetta UPB, diminuita di euro 780.000,00 rispetto allo stanziamento iniziale.

L'art. 1, comma 8, autorizza l'iscrizione nella UPB 4.15.38, denominata «Assistenza Sanitaria», della somma di euro 25.000.000,00 per ricapitalizzazione Aziende Sanitarie Locali ed Aziende Ospedaliere *ex* art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 27 agosto 2002, n. 17 (Provvedimenti urgenti per la copertura dei disavanzi delle aziende sanitarie per l'anno 2001) – piano decennale – annualità 2011. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 14 del 2011, il quale, attraverso il medesimo meccanismo normativo descritto con riguardo al precedente comma 7, ha modificato l'autorizzazione di spesa, di cui alla predetta UPB, riducendola di euro 1.690.000,00 rispetto allo stanziamento originario.

L'art. 1, comma 9, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00 come da elenco allegato sotto la lettera A (detta tabella contempla una serie analitica di spese, di cui euro 177.373.313,39 destinate a spese correnti e obbligatorie), prevedendo che la copertura finanziaria sia assicurata con quota parte delle economie di cui al precedente comma. L'art. 1 della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 15 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011), ha introdotto modificazioni nello stato di previsione dell'entrata, disponendo (tabella A, colonna competenza) la riduzione della UPB 15.49.90 – parte entrata – denominata «Avanzo di amministrazione», per euro 189.000.000,00.

2.1. — Le censure rivolte all'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9, della legge regionale n. 5 del 2011 in relazione all'impiego dell'avanzo di amministrazione 2010 al bilancio 2011 sono fondate.

Non è infatti conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente.

Neppure l'effetto delle nuove norme regionali sulle disposizioni impugnate è riuscito a sanare il vizio originario. Le norme modificative dei commi 7 e 8 hanno ridotto gli stanziamenti iniziali coperti con l'avanzo di amministrazione: quindi hanno diminuito l'entità complessiva delle poste prive di copertura, lasciando tuttavia inalterato il problema che ha dato luogo all'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Analogamente, la modifica introdotta dall'art. 1 della legge della Regione Campania n. 15 del 2011, ha aggravato la contraddittorietà dell'art. 1, comma 9, della legge impugnata. La norma originaria traeva la copertura della spesa di euro 189.000.000,00 dalle economie di spesa del comma precedente, il quale prevedeva uno stanziamento complessivo di euro 25.000.000,00 palesemente inferiore alla spesa programmata. La modifica intervenuta ha ridotto di pari

importo l'avanzo di amministrazione presunto, lasciando immutato il comma 9 e l'allegato *sub A* comprendente l'originaria serie di spese, in ordine alle quali la mancata copertura permane con maggiore evidenza rispetto alla precedente situazione. Peraltro, nell'allegato *A* sono presenti in percentuale preponderante spese correnti ed obbligatorie (ivi comprese quelle di personale) le quali – per loro intrinseca natura – vengono attivate fin dall'inizio dell'esercizio finanziario.

La legge della Regione Campania n. 7 del 2002 stabilisce all'art. 44, commi 2 e 3, che «2. Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. 3. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente»

L'art. 187, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), richiamato in via analogica anche dalla difesa della Regione resistente, prescrive che «Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati».

Entrambe le norme sono dunque preclusive della soluzione legislativa impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Quel che è più importante, esse sono strettamente collegate ai principi costituzionali della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio, consacrati nell'art. 81, quarto comma, Cost.

In altre parole, anche se la regola violata dalla Regione nel caso di specie non fosse codificata nella pertinente legislazione di settore, l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite. È costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

Nella memoria e nella discussione orale la Regione resistente ha sostenuto che l'avanzo di amministrazione, ancorché non accertato attraverso l'approvazione del rendiconto, risulterebbe del tutto attendibile, in considerazione della serie storica dei risultati di amministrazione, la quale sarebbe costante nella prevalenza delle attività sulle passività. Ciò anche alla luce della rilevante massa di residui attivi presenti nel progetto di bilancio consuntivo redatto dalla Giunta, ma non ancora approvato dal Consiglio. In particolare, la Regione ha posto l'attenzione sui diversi concetti di iscrizione ed utilizzazione dell'avanzo presunto di amministrazione, sostenendo che, nel caso di specie, si verterebbe nella prima ipotesi, la quale sarebbe consentita dall'ordinamento contabile regionale (art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002). A differenza dell'utilizzazione, l'iscrizione costituirebbe un dato puramente formale, improduttivo di effetti giuridici negativi per l'equilibrio del bilancio.

Le considerazioni esposte non sono fondate, né con riguardo alla pretesa di ritenere legittimo il pareggio del bilancio preventivo attraverso l'applicazione di un avanzo così stimato, né con riguardo all'invocata solidità storica del bilancio regionale.

Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti.

La Regione Campania, calcolando nella quantificazione preventiva un avanzo presunto ed – in quanto tale – giuridicamente inesistente, ha ampliato in modo illegittimo il ventaglio di spesa autorizzata attraverso l'iscrizione delle partite previste nell'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9. Né in contrario può addursi – come fa la Regione resistente – la disposizione contenuta nell'art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002, la quale, prevedendo che «Tra le entrate o le spese di cui alla lettera b) del comma 3 è iscritto il presunto avanzo o disavanzo di amministrazione, calcolato senza tener conto delle somme di cui al comma 5», non fa altro che ribadire il carattere formale dell'eventuale iscrizione dell'avanzo presunto di amministrazione, per sua natura inidoneo a legittimare autorizzazioni di spesa fino all'approvazione in sede di rendiconto. Una diversa interpretazione, ancorché logicamente incompatibile col già citato disposto dell'art. 44, comma 3, della stessa legge regionale, la renderebbe costituzionalmente illegittima per evidente contrasto col principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost.

È bene altresì ricordare che l'avanzo di amministrazione costituisce una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, il quale – per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa – può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio.

Il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, “risultato presunto”. Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa.

Nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente. Il risultato di amministrazione presunto, che a sua volta può concretarsi nella stima di un avanzo, di un pareggio o di un disavanzo, consiste in una previsione ragionevole e prudente, formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre, del definitivo esito contabile, il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto.

Il suo ausilio in sede di impianto e gestione del bilancio di previsione – la fisiologia contabile è nel senso dell'iscrivibilità solo in corso di gestione, perché il termine per l'approvazione del bilancio di previsione è antecedente a quello di chiusura dell'esercizio precedente; tuttavia, nel caso in esame, la legge regionale di approvazione è intervenuta ad anno inoltrato – è soprattutto quello di ripristinare tempestivamente gli equilibri di bilancio nel caso di disavanzo presunto, attraverso l'applicazione del pertinente valore negativo al bilancio in corso ed il prudenziale correlato accantonamento di risorse indispensabili nel caso in cui il

rendiconto palesi successivamente, ad esercizio inoltrato, un risultato negativo certo e più difficile da correggere nel residuo arco temporale annuale a disposizione.

In buona sostanza, mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudentiale nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico.

Nel caso in esame, peraltro, la situazione di pregiudizio per gli equilibri di bilancio viene aggravata dalla natura corrente e/o obbligatoria delle spese coperte con l'avanzo di amministrazione presunto. Detta categoria di passività è caratterizzata, per sua intrinseca natura, dalla doverosità e dalla scadenza obbligatoria dei pertinenti esborsi, assolutamente irriducibili ai tempi ed all'alea della procedura di verifica ed approvazione dell'avanzo di amministrazione.

La disciplina giuridicamente e temporalmente incompressibile delle obbligazioni passive correlate alle impugnate disposizioni autorizzatorie della spesa contrasta in radice la tesi regionale della semplice iscrizione dell'avanzo, improduttiva di effetti giuridici.

Anche l'invocata solidità storica del bilancio regionale non può essere condivisa.

In relazione ai termini con cui la questione viene prospettata, occorre considerare, in direzione argomentativa opposta a quella della Regione resistente, che la Corte dei conti, Sezione regionale della Campania – nell'esercizio della funzione di controllo sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2008 – ultimo rendiconto approvato alla data di approvazione del bilancio 2011 – ha avuto modo di accertare (delibera n. 245 del 2011) rilevanti criticità nella struttura e nell'equilibrio della situazione economico finanziaria della Regione stessa. Esse possono essere così riassunte: mancata imputazione delle risorse affluite nei conti di tesoreria, ivi conservate per lunghi periodi sì da pregiudicare il regolare accertamento delle pertinenti entrate; “superfetazione” di residui attivi e passivi attraverso un anomalo passaggio nelle partite di giro di somme per molto tempo in attesa di definitiva imputazione; mantenimento di un ingente volume di residui attivi, a fronte dei quali non esiste il correlato credito per effetto della già avvenuta riscossione nelle contabilità speciali.

L'analisi puntuale della Sezione regionale campana della Corte dei conti in ordine alla precarietà degli equilibri del bilancio consuntivo campano, unitamente al rilievo che la Regione risulta tuttora interessata agli obblighi del piano di rientro sanitario, la cui disciplina presuppone la deficiarietà strutturale di un settore di spesa il quale rappresenta una percentuale preponderante delle uscite regionali, contesta – anche sotto il profilo fattuale – la tesi difensiva della Regione Campania.

2.2. — In relazione all'insufficiente stanziamento del fondo per il pagamento dei residui perenti, la difesa della Regione ritiene inconfidente il parametro indicato nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per censurare la dimensione percentuale dello stanziamento destinato a fronteggiare i residui perenti rispetto al complesso delle scritture di tale natura eliminate dal bilancio consuntivo. Una pronuncia in sede di controllo della Corte dei conti (Sezione delle Autonomie – delibera n. 14/AUT/2006) non potrebbe infatti costituire riferimento normativo nel giudizio di legittimità costituzionale.

Quanto all'attendibilità della stima contenuta nel bilancio di previsione 2011, la Regione produce una serie di riferimenti storici inerenti ai pagamenti dei residui perenti, dai quali

emerge che lo stanziamento di euro 300.000.000,00 si colloca in una fascia mediana rispetto a detti valori. Questo confermerebbe un comportamento diligente e prudentiale nel definire detta partita di spesa.

Infine, viene richiamata 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), nella quale il pertinente stanziamento sarebbe elevato ad euro 500.000.000,00, a dimostrazione della volontà della Regione di attenersi ai canoni di sana gestione finanziaria proposti dalla Corte dei conti.

L'assunto della difesa regionale non può essere condiviso. La perenzione amministrativa – come è noto – consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell'obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere reiscritte nell'esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze.

L'indefettibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione si è di recente accentuato attraverso una più rigorosa disciplina dei tempi di adempimento da parte di quest'ultima (tra i provvedimenti legislativi sollecitatori è opportuno richiamare il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, recante «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali» e la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)»).

Non può essere condivisa l'opinione della Regione resistente, la quale ricava dall'assenza di una precisa disposizione in tema di rapporti tra residui perenti e risorse destinate alla loro reiscrizione l'assoluta irrilevanza della censura formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali – proprio in base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività.

Poiché dette operazioni compensative sono collegate – nel caso dei residui perenti – a rapporti obbligatori passivi già strutturati, è di tutta evidenza che una percentuale di copertura così bassa tra risorse destinate alle reiscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio.

Neppure convincono i dati storici presentati dalla difesa della resistente circa i pagamenti in conto residui perenti degli anni precedenti: essi non garantiscono affatto l'avvenuta soddisfazione di tutti i creditori scaduti, i quali nei bilanci consuntivi degli anni precedenti sono stimati in misura notevolmente superiore.

Quanto al richiamato aumento dello stanziamento specifico nel bilancio di previsione 2012, l'argomento è inconferente in quanto riferito ad un esercizio successivo, condizionato da

scadenze obbligatorie temporalmente differenziate. Questa Corte ha già avuto modo di ricordare che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese incidenti sull'esercizio in corso e che deve essere perseguito il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite, valutando gli oneri gravanti sui pertinenti diversi esercizi (sentenze n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

2.3. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, è fondata con riguardo sia alla denunciata formulazione originaria sia a quella risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 21 del 2011. In particolare, detto *ius superveniens* presenta gli stessi vizi censurati nel ricorso dello Stato e, pertanto, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nel giudizio in via di azione (*ex plurimis*, sentenza n. 40 del 2010), deve essere assoggettato a scrutinio e dichiarato costituzionalmente illegittimo.

La fattispecie dell'art. 1, comma 5, è diversa da quella degli altri commi impugnati: viene infatti invocato dal legislatore campano un vincolo di destinazione sia delle somme originariamente stanziare sia di quelle risultanti dalla precitata novella intervenuta nel dicembre 2011.

È necessario premettere che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente.

A ben vedere, questa eccezione non è riconducibile alla *ratio* intrinseca dell'istituto del risultato presunto (la cui disciplina è preordinata piuttosto alla prudente cautela nella gestione delle uscite), bensì alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge.

Ferma restando questa regola eccezionale in ordine alla utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso devono tuttavia individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione.

Come è stato sottolineato anche dalla Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, nella richiamata relazione al rendiconto 2008, la Regione non ha mai compilato l'apposito allegato al bilancio previsto dall'art. 18, comma 11, lettera *a*), della legge regionale di contabilità n. 7 del 2002 per il confronto tra entrate e spese a destinazione vincolata il quale, invece, deve costituire un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio del bilancio. All'assenza della nota prevista dalla legge di contabilità regionale si accompagna il silenzio della Regione circa i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo.

Con riguardo alla spesa in esame, non è possibile dunque ricavare da alcuna fonte informativa gli estremi delle disposizioni inerenti allo specifico vincolo di cui alla somma di euro 60.000.000,00 destinata ad acquedotti e disinquinamento, essendo stato inserito nella modifica intervenuta nel dicembre 2011 un semplice riferimento al programma operativo regionale (POR) 2000-2006. Peraltro, alcuni elementi sintomatici in senso contrario all'esistenza del vincolo si possono ricavare sia dalla tipologia delle spese finanziate con detto

avanzo sia dalle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto 2008.

L'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2011 dispone: «È autorizzata l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227 denominata 'Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui' per euro 200.000.000,00 e 1.1.5 denominata 'Acquedotti e disinquinamenti' per euro 60.000.000,00. Per la copertura finanziaria si farà fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata».

La norma in questione ha subito modificazioni dirette e indirette per effetto della successiva legge della Regione Campania n. 21 del 2011, il cui art. 1, commi 1 e 2, recita: «1. Il comma 246 dell'articolo 1 della 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), è sostituito dal seguente: “246. Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della delibera CIPE n. 166 del 2007, come modificata dalla delibera CIPE n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1 è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele. 2. Il comma 5 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), è sostituito dal seguente: “5. È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata “Acquedotti e disinquinamenti”. Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006».

Il primo comma mira ad assicurare alla prima tipologia di spesa una nuova copertura, mentre il secondo aggiunge al precedente generico richiamo del vincolo un semplice riferimento al POR 2000-2006.

Il POR è – come noto – un programma operativo regionale, il quale definisce obiettivi specifici all'interno di “assi” prioritari su base pluriennale, per realizzare i quali è consentito far ricorso a fondi strutturali dell'Unione Europea. Nell'arco di programmazione 2000-2006 (scadente di regola nel 2008) il POR Campania avrebbe dovuto raggiungere obiettivi di sviluppo, adeguamento strutturale, riconversione socioeconomica ed ammodernamento di

sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Nella norma impugnata e in quella modificativa non v'è alcun riferimento, né all'eventuale proroga afferente all'utilizzazione dei fondi 2000-2006, né al preteso rapporto di specie tra le partite di spesa inserite nella UPB 1.1.5 ed il contenuto del vincolo normativo alla utilizzazione dei fondi. Anzi, alcune tipologie di spesa di natura corrente ed obbligatoria, comprese nel dettaglio della predetta UPB, appaiono connotate da obiettivi elementi di incompatibilità con l'esecuzione di un progetto finalizzato.

Elementi indiretti di conferma circa l'insussistenza del vincolo si ricavano anche dalla menzionata relazione al rendiconto del 2008 della Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, ove viene censurata l'eccessiva frequenza di fenomeni di utilizzazione diversa dal pertinente scopo di fondi vincolati, poiché questa prassi espone la Regione al rischio di non poter più ricostituire i mezzi necessari a fronteggiare le finalità di legge correlate ai fondi stessi.

Anche l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 21 del 2011 viola dunque il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto. Conseguentemente esso produce gli stessi effetti della norma originaria.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, deriva, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 di detta legge reg. Campania n. 21 del 2011, il quale, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5, ne costituisce modificazione non testuale. Tale comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 21 del 2011 è finalizzato a sanare – al termine dell'esercizio 2011 – la copertura della spesa inerente al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche. È evidente che per sua intrinseca natura detta spesa ha avuto già attuazione prima della novella regionale del dicembre 2011 e, per questo motivo, anche la nuova norma non appare soddisfacente del principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. Peraltro, per la destinazione vincolata del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) si presenta analogo problema rispetto al POR, dal momento che lo stesso è uno strumento di finanziamento statale per le aree sottoutilizzate del Paese, attraverso raccolta di risorse aggiuntive da sommarsi a quelle ordinarie ed a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. Esso per sua natura ha quindi una finalità strategica e innovativa che – in assenza di apposita norma di riferimento – non appare congruente con la destinazione alla copertura di piani di ammortamento inerenti a prestiti degli enti locali già perfezionati alla data del 31 dicembre 2010 e quindi correlati ad iniziative già avviate antecedentemente alla legge della Regione Campania n. 21 del 2011.

3. — L'art. 5 è stato censurato, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate.

Secondo il ricorrente tale norma, non contenendo il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base (UPB), non consentirebbe di verificare se la somma derivante dal ricorso

al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per spese di investimento e per questo sarebbe in contrasto con «l'art. 3, commi 16-21-*bis*, della legge statale n. 350/2003, convertito nella legge n. 133/2008, che costituiscono norme di principio di coordinamento della finanza pubblica a cui le regioni devono attenersi».

La relazione tecnica del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, assunta a supporto istruttorio della decisione del Consiglio dei Ministri, individua più correttamente il parametro interposto nell'art. 3, commi da 16 a 21-*bis*, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nonché nell'art. 62 del decreto-legge 23 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, in legge 6 agosto 2008, n. 133.

Per quel che concerne il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che gli stessi non siano quantificati e non vengano neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia in relazione al bilancio di previsione annuale 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013. Così disponendo, il legislatore regionale violerebbe non solo il principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., ma anche l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di sistema tributario e contabile.

La difesa della Regione eccepisce la manifesta infondatezza della questione, dal momento che la norma non disciplina oneri di ammortamento di prestiti già perfezionati.

L'art. 5 è poi censurato in correlazione all'art. 10, comma 2, ed al pertinente allegato G, ove è allocata la nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni scaturenti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento comprendenti una componente derivata, secondo quanto previsto dall'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, come integrato dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009).

Secondo il Presidente del Consiglio, gli oneri conseguenti alle posizioni debitorie relative ai contratti derivati sottoscritti nel 2003 e nel 2006 dalla Regione non sarebbero correlati ad alcuna UPB di pertinenza, rimanendo in tal modo violato il precetto costituzionale dell'art. 81, quarto comma, Cost.

3.1. — È fondata la censura inerente all'assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento, in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost. ed all'art. 117, terzo comma, Cost.

La difesa della Regione eccepisce che la tesi dell'Avvocatura sarebbe priva di fondamento e trarrebbe origine da un equivoco perché il ricorso al mercato finanziario, pari ad euro 58.450.000,00, sarebbe corredato da sufficienti informazioni nell'allegato C all'impugnata legge regionale n. 5 del 2011, ove viene indicata la UPB 22.84.245, denominata «2007/2013 – Fondo unico UE/Stato/Regione per spese di investimento».

L'eccezione non è fondata perché la sinteticità del richiamo non consente di verificare se la Regione abbia osservato le regole ed i limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004).

Dette disposizioni – come modificate dall’art. 62, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008, – sono così articolate: «16. Ai sensi dell’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l’esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l’indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all’articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento. 17. Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l’assunzione di mutui, l’emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati a un’attività patrimoniale preesistente e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all’85 per cento del prezzo di mercato dell’attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un’unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall’Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l’eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. 18. Ai fini di cui all’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: a) l’acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l’acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l’acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all’erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l’intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell’articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio. 19. Gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all’indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite.

A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio».

Il sintetico richiamo dell'allegato non garantisce, dunque, che il nuovo ricorso all'indebitamento sia esente da vizi poiché non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate.

Queste prescrizioni costituiscono contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Pertanto, la mancata dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima *in parte qua* la legge n. 5 del 2011.

3.2. — È altresì fondata la questione inerente alla legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 e 10 dell'impugnata legge regionale, anche in riferimento alla nota informativa allegata al bilancio ai sensi dell'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008.

Dalla nota si ricava che la Regione ha assunto oneri ed impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato, relativamente al 2011, in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 per indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile.

L'Avvocatura dello Stato lamenta che non sarebbero indicate le relative UPB di imputazione della spesa, risultando pertanto quest'ultima priva della copertura finanziaria richiesta dall'art. 81, quarto comma, Cost.

La questione è se l'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008 sia riconducibile al parametro costituzionale invocato e se la nota corrisponda al suo dettato.

Questa Corte – sia pure con riguardo a fattispecie diversa – ha avuto modo di affermare (sentenza n. 52 del 2010) che l'art. 62 dell'evocato decreto-legge ha, tra l'altro, la finalità di garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica.

Per questo motivo è stato affermato trattarsi di una disciplina «che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici» (sentenza n. 52 del 2010).

In definitiva, proprio le peculiari caratteristiche di tali strumenti hanno indotto il legislatore statale a prevedere, limitatamente alle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, una specifica normativa non solo per l'accesso al relativo mercato mobiliare, ma anche per la loro gestione e rinegoziazione, che presentano, parimenti, ampi profili di spiccata aleatorietà in grado di pregiudicare il complesso «delle risorse finanziarie pubbliche

utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di carattere, appunto, pubblico e, dunque, di generale interesse per la collettività» (sentenza n. 52 del 2010).

La censura proposta dall'Avvocatura generale dello Stato si fonda proprio sul mancato adempimento sostanziale dei precetti contenuti nella norma interposta poiché la sintetica compilazione regionale non è idonea ad assolverne le finalità di ridurre – attraverso precise ed aggiornate informazioni sulla storia, sullo stato e sugli sviluppi di tali tipologie negoziali – i rischi connessi alla gestione e alla rinegoziazione e prevenire e ridurre gli effetti negativi che possono essere prodotti da clausole contrattuali già vigenti e da altre eventualmente inserite nelle successive transazioni novative.

La norma, nel disporre che «Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata», non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenuti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari.

In questa prospettiva, la salvaguardia degli equilibri di bilancio *ex art.* 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale; dall'altro – e ciò inerisce alla censura formulata – sono finalizzati a verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione.

Nella situazione in esame, queste consistono in un'esplicita estensione della salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio preventivo alla gestione in corso ed agli esercizi futuri, in considerazione del forte impatto che questi contratti aleatori e pluriennali possono avere sugli elementi strutturali della finanza regionale. Ciò soprattutto in relazione alla prevenzione di possibili decisioni improprie, le quali potrebbero essere favorite dall'assenza di precisi ed invalicabili parametri di riferimento.

La forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse, è frutto di un costante orientamento di questa Corte (sentenze n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966).

Per questo motivo la redazione della nota in termini sintetici ed incompleti e la mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica.

3.3. — Per effetto della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 5, rimane assorbita la questione inerente alla censura della predetta disposizione con riguardo alla mancata

quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale, derivanti da operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione Campania.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 5 (nel testo originario della norma) a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa, allegata *sub* G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011 – 2013);

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 246, 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), come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale);

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania n. 21 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2012.

| Sentenza del 30 marzo 2012, n. 74 | | |
|---|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Provincia autonoma di Trento | |
| Materia | Ordinamento civile e penale | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 17, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7 «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)» | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. |
| artt. 13, comma 1, e 47, l.p. 7/2011 | estinzione del processo | |
| art. 30, comma 4, l.p. 7/2011 | cessazione della materia del contendere | |
| Sintesi | | |
| <p>Le norme oggetto di censura governativa nel giudizio <i>de quo</i> riguardano gli articoli 13, comma 1, 17, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, concernente “Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)”.</p> <p>La prima disposizione (art. 13, comma 1) prevede che le amministrazioni aggiudicatrici di appalto possano sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione dei lavori, “qualora la spesa risultante dal conto finale, al netto del ribasso, non superi la soglia comunitaria”. Differentemente, il 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) prevede la suddetta sostituzione “per lavori entro i 500.000 euro d'importo”, consentendo al titolare dell'appalto di eseguire la medesima “per importi non eccedenti il milione di euro”.</p> <p>La seconda disposizione (art. 17, comma 1) dispone che sia il regolamento provinciale a specificare i casi in cui i lavori pubblici debbano essere definiti a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura. Contrariamente, la normativa statale su richiamata, all'art. 53, comma 4, stabilisce sul punto la regola generale, in base al quale i contratti di appalto</p> | | |

sono stipulati a corpo, mentre le stazioni appaltanti hanno la facoltà di “stipulare a misura i contratti di appalto di sola esecuzione di importo inferiore a 500.000 euro, i contratti di appalto relativi a manutenzione, restauro e scavi archeologici, nonché le opere in sotterraneo, ivi comprese le opere in fondazione, e quelle di consolidamento dei terreni”.

La terza disposizione (art. 30, comma 4) stabilisce che i soggetti affidatari possano utilizzare il subappalto in caso di lavori che richiedono una complessità tecnica notevole, qualora questi superino il valore del 15 per cento dell'importo totale dei lavori; tale previsione non contempla, però, l'individuazione specifica delle opere e dei requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione, individuazione attesa dal Codice dei contratti (art. 37, comma 11) e affidata ad un apposito regolamento.

Da quanto precede, si rileva che le tre disposizioni summenzionate, riguardanti la competenza provinciale in materia di “viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale”, ponendosi in contrasto con la disciplina statale in materia di contratti, vadano ad incidere sulla competenza in materia di “ordinamento civile” attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost.

L'ultima censura riguarda l'art. 47 della legge provinciale che richiede, per l'affidamento dei lavori, la presentazione del progetto esecutivo (o progetto definitivo con l'integrazione del capitolato speciale di appalto), ammettendo in casi specifici la sostituzione di questo con apposita perizia indicante i lavori da realizzare. Anche questa disposizione si pone in contrasto con la normativa statale (art. 203, d.lgs. n. 163/2006) che, mentre da un lato consente l'omissione della presentazione del progetto esecutivo in casi tassativamente indicati, dall'altro non prevede alcuna possibilità di sostituzione del medesimo con una perizia. Ad avviso del ricorrente, essendo tale norma finalizzata alla conservazione dei beni culturali, concerne “profili di tutela inderogabile” relativi alle norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio (l. 6 luglio 2004, n. 42), definite dalla stessa Corte “norme di grande riforma economico-sociale”, che costituiscono un limite invalicabile anche da parte delle Province autonome, nonostante la competenza primaria in materia delle stesse. In pendenza di ricorso è intervenuta la legge provinciale 27 dicembre 2011, n. 18, (art. 51) che, modificando alcune disposizioni imputate, ha allineato la normativa provinciale a quella statale, determinando l'estinzione del processo, come conseguenza della successiva rinuncia dello Stato al ricorso, relativamente alle questioni sollevate in riferimento agli artt. 13, comma 1, e 47 l. prov., nonché la cessazione della materia del contendere per quanto concerne i motivi d'impugnativa dell'art. 30, comma 4, l. prov.

Per quanto riguarda l'art. 17, comma 1, l. prov., la Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale per violazione dei parametri costituzionali dell'art. 117, comma 2, Cost., afferenti, come suddetto, alla competenza statale in materia di “ordinamento civile”.

SENTENZA N. 74

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, 17, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011 n. 7, recante «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito il 9 giugno, ricevuto dalla resistente il 9 giugno, depositato nella cancelleria il 13 giugno 2011 ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso spedito il 9 giugno 2011, ricevuto dalla resistente il 15 giugno 2011 e depositato in cancelleria il 13 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 13, comma 1, 17, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, recante «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)», modificativi della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti), con riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione, nonché agli artt. 4 e 8 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).

Le disposizioni impugnate, secondo il ricorrente, esorbiterebbero dalla competenza legislativa primaria in materia di «lavori pubblici di interesse provinciale», che l'art. 8, primo comma, n. 17, dello statuto speciale attribuisce alla Provincia autonoma di Trento, nel rispetto dei limiti stabiliti dal precedente art. 4. Più specificamente, le disposizioni censurate inciderebbero sulla disciplina dell'«ordinamento civile» e della «concorrenza», così violando i limiti posti dallo statuto e dagli evocati parametri costituzionali alla competenza legislativa provinciale.

2.– Successivamente alla presentazione del ricorso, la resistente è intervenuta con legge provinciale 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento – Legge finanziaria provinciale 2012), il cui art. 51 ha modificato la normativa già disciplinata da alcune delle disposizioni impugnate, in particolare dagli artt. 13, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge provinciale n. 7 del 2011.

3.– A seguito delle modifiche normative, il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base della delibera del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2012, ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso con riferimento alle sole questioni relative agli artt. 13, comma 1, e 47 della legge provinciale n. 7 del 2011.

In data 5 marzo 2012, la Provincia di Trento, in forza della delibera della Giunta provinciale del 2 marzo 2012, ha poi depositato formale accettazione della rinuncia al ricorso, in riferimento ai medesimi artt. 13, comma 1, e 47 della legge provinciale.

Ne consegue che, limitatamente alle disposizioni da ultimo menzionate, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il processo deve dichiararsi estinto.

4.– In riferimento alla questione relativa all'art. 37, comma 5, della legge provinciale sui lavori pubblici n. 26 del 1993, quale modificato dall'impugnato art. 30, comma 4, della legge provinciale, successivamente integrato dall'art. 51, comma 8, della legge provinciale n. 18 del 2011, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La disposizione in esame regola l'utilizzo del subappalto, prevedendo che: «Qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori rientrino, oltre ai lavori prevalenti, opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture impianti e opere speciali, e qualora una o più di tali opere superi in valore il 15 per cento dell'importo totale dei lavori, se i soggetti affidatari non sono in grado di realizzare le predette componenti, possono utilizzare il subappalto, con i limiti dettati dall'art. 42».

La disposizione provinciale impugnata ripete testualmente l'art. 37, comma 11, 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), salvo il rinvio all'art. 42 della legge provinciale stessa per la determinazione dei limiti quantitativi – che nella legge statale ha il suo corrispondente nel rinvio all'art. 118 del medesimo decreto legislativo – e salvo il fatto che, a differenza della normativa statale, la disposizione provinciale omette di definire l'elenco delle opere e i requisiti di specializzazione per i quali si può utilizzare il subappalto.

Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato esclusivamente quest'ultimo aspetto della disciplina provinciale del subappalto, lamentando l'omissione da parte del legislatore provinciale di ogni riferimento all'elenco delle opere specialistiche e ai requisiti di

specializzazione, per i quali invece il legislatore statale prevede l'intervento di un apposito regolamento governativo. Nessuna censura da parte del ricorrente – né nella delibera del Consiglio dei ministri, né nel ricorso dell'Avvocatura dello Stato – è stata sollevata in riferimento ad altri aspetti della disposizione provinciale in tema di subappalto. Dunque, è solo in riferimento ai profili ritualmente eccepiti che la Corte è oggi chiamata a pronunciarsi, dato che nei giudizi in via principale il *thema decidendum* è fissato dal ricorso introduttivo, in conformità alla delibera dell'organo politico, e non può essere esteso ad ulteriori profili, né con le memorie presentate in prossimità dell'udienza, né tanto meno nel corso dell'udienza (*ex multis*, sentenza n. 533 del 2002).

Così precisati i confini della questione sollevata, si deve dichiarare la cessazione della materia del contendere, limitatamente all'impugnativa dell'art. 30, comma 4, della legge provinciale n. 7 del 2011.

Infatti, con l'art. 51, comma 8 della menzionata legge n. 18 del 2011, il legislatore provinciale ha colmato la lacuna lamentata nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, integrando la precedente disciplina (art. 37, comma 5, della legge provinciale sui lavori pubblici n. 26 del 1993) con un periodo del seguente tenore: «Le opere previste da questo comma e i requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione sono individuati dalla normativa statale». La modifica introduce, dunque, un rinvio alla normativa statale per la specificazione delle opere e dei requisiti che consentono il subappalto. In tal modo la legislazione provinciale si è adeguata alla normativa statale, cosicché si deve ritenere superata la censura prospettata dal ricorrente.

Occorre, inoltre, considerare che, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Provincia ha affermato che la nuova disposizione non fa che chiarire quella che era già la ratio della normativa provinciale in materia di subappalto e che, dunque, la disposizione impugnata non ha mai ricevuto applicazione in contrasto con la normativa statale; circostanza questa non contestata dal Presidente del Consiglio dei ministri ricorrente. La disposizione impugnata non ha, quindi, prodotto alcuna violazione dell'ordine costituzionale, neppure nel breve lasso temporale che ha preceduto l'esplicito adeguamento alla normativa statale.

Alla luce delle precedenti considerazioni, conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte, deve quindi essere dichiarata la cessazione della materia del contendere riguardo alla questione relativa all'art. 30, comma 4, della legge provinciale impugnata.

5.– Deve essere ora esaminata la questione sollevata in riferimento all'art. 17, comma 1, della medesima legge provinciale n. 7 del 2011.

La disposizione in esame stabilisce che «Il regolamento di attuazione può individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura». La normativa statale, invece, all'art. 53, comma 4, del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo oggi vigente, prevede come principio generale che i contratti pubblici debbono essere stipulati “a corpo”, consentendo alle stazioni appaltanti la facoltà di stipulare “a misura” solo i contratti di importo inferiore a 500.000 euro, oltre ad alcuni tipi di contratto nominativamente individuati, tra cui, ad esempio, i contratti di manutenzione, restauro e scavi archeologici. La ratio delle due diverse modalità di determinazione del prezzo è indicata dallo stesso legislatore statale, il quale precisa che per le prestazioni “a corpo” il prezzo convenuto non può essere modificato sulla base della verifica della quantità e della qualità della prestazione, mentre per le prestazioni “a misura” il prezzo convenuto può variare in aumento o in diminuzione, secondo

la quantità effettiva della prestazione. La preferenza espressa dal legislatore nazionale per le prestazioni “a corpo” risponde, dunque, ad una esigenza di prevedibilità della spesa pubblica. Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l’impugnato art. 17, comma 1, della legge provinciale violi gli artt. 8 e 4 dello statuto di autonomia speciale e l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. poiché, attribuendo al regolamento provinciale il potere di stabilire le modalità di determinazione del prezzo, si discosta dalla normativa statale, di cui al citato art. 53, comma 4, disciplinando l’oggetto del contratto, che attiene all’ambito dell’ordinamento civile.

5.1.– Al riguardo, occorre preliminarmente esaminare l’eccezione di inammissibilità prospettata dalla resistente, basata sulla genericità della censura.

L’eccezione non può essere accolta.

Nel ricorso introduttivo l’Avvocatura generale dello Stato – conformemente alla delibera del Consiglio dei ministri – individua tanto la disposizione oggetto della censura (art. 17, comma 1, della legge provinciale n. 7 del 2011), quanto i parametri statutari e costituzionali che si assumono violati (artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia speciale e art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e sviluppa, sia pur sinteticamente, l’illustrazione delle relative censure, incentrandole sul limite dell’ordinamento civile che anche le Province autonome sono tenute a rispettare nell’esercizio dell’autonomia loro garantita.

5.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto occasione di esaminare la problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in relazione al riparto delle rispettive competenze in tema di lavori pubblici (*ex multis*, sentenze n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010), anche con specifico riferimento alla Provincia di Trento, qui resistente.

Nessun dubbio che, laddove gli statuti speciali – come è il caso dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 8) – riconoscano la potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici, debba trovare applicazione la relativa previsione statutaria, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Ciò tuttavia non significa che la legislazione regionale o provinciale sia libera di esplicitarsi senza vincoli, dato che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie. Nel caso in esame, la competenza della Provincia autonoma di Trento nell’ambito dei lavori pubblici di interesse regionale è perimetrata innanzitutto dall’art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei «principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica».

Tale limite include anche i principi dell’ordinamento civile, come questa Corte ha già avuto modo di precisare proprio in riferimento all’ambito degli appalti: il legislatore regionale e provinciale «deve rispettare i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell’esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nelle suindicate fasi si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (sentenza n. 114 del 2011).

I limiti ora richiamati sono stati violati nel caso di specie, in quanto la disposizione provinciale si discosta dai principi di quella statale per un profilo che attiene alla fase contrattuale delle procedure di appalto. Tale disposizione, infatti, interviene sulla disciplina della determinazione del prezzo della prestazione – “a corpo” o “a misura” –, incidendo così sul contenuto del contratto, e attiene perciò ad un aspetto del rapporto negoziale, che rientra nell’ambito dell’ordinamento civile. La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che, nel settore degli appalti pubblici, la fase che ha inizio con la stipulazione del contratto e prosegue con l’attuazione del rapporto negoziale è disciplinata da norme dell’ordinamento civile. Ciò in quanto, in tale fase, l’amministrazione agisce non nell’esercizio di poteri amministrativi, bensì nell’esercizio della propria autonomia negoziale (ex plurimis, sentenze n. 53 del 2011 e n. 401 del 2007).

Di conseguenza, la disposizione provinciale impugnata, nella parte in cui rinvia a un regolamento provinciale di attuazione la disciplina della determinazione del prezzo, senza far riferimento ai limiti all’autonomia negoziale prestabiliti dal legislatore statale, ha violato il limite dei principi generali dell’ordinamento civile e deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’articolo 17, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, recante «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino)»;
- 2) *dichiara* l’estinzione del processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, e 47 della predetta legge provinciale;
- 3) *dichiara* la cessazione della materia del contendere in riferimento alla questione relativa all’articolo 30, comma 4, della medesima legge provinciale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2012.

| Sentenza del 5 aprile 2012, n. 80 | | |
|---|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrenti | Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto | |
| Resistente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Materia | Turismo | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| <p>art. 1, comma 1, decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 1, limitatamente alle parole "necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative" e "ed altre norme in materia", nonché degli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del</p> | illegittimità costituzionale | <p>artt. 76, 77, primo comma, 117 quarto comma e 118, primo comma, Cost.</p> |

| | | |
|--|---|--|
| d.lgs. n. 79 del 2011 | | |
| art. 1, comma 1, d.lgs. 79/2011 | inammissibilità della questione, in relazione all'art. 4, commi 1 e 2, dell'allegato 1 del medesimo decreto | artt. 76 e 77, primo comma, Cost. |
| art. 1, comma 1, d.lgs. 79/2011 | inammissibilità della questione, in relazione all'art. 19 dell'allegato 1 del medesimo decreto | artt. 76 e 77, primo comma, Cost. |
| art. 1, comma 1, d.lgs. 79/2011 | inammissibilità della questione, in relazione all'art. 24 dell'allegato 1 del medesimo decreto | artt. 76 e 77, primo comma, Cost. |
| art. 4, commi 1 e 2, allegato 1 del d.lgs. 79 /2011 | non fondatezza della questione | art. 117, quarto comma, Cost. |
| art. 19, allegato 1 del d.lgs. 79/2011 | non fondatezza della questione | artt. 117, quarto comma, 118 e 120, Cost. |
| art. 24, allegato 1 del d.lgs. 79/2011 | non fondatezza della questione | artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma e 120, Cost. principio di leale collaborazione |
| Sintesi | | |
| <p>Nella presente sentenza la Corte costituzionale ricostruisce preliminarmente l'esatto ambito della delega a monte del decreto legislativo n. 79 del 2011, contenente il codice della normativa statale in materia di ordinamento e mercato del turismo, oggetto dell'impugnativa. La delega contenuta nella legge n. 246 del 2005 è diretta a realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale, mediante abrogazione di leggi ormai superate e inutili, raggruppamento di quelle superstiti per settori omogenei, armonizzazione e riassetto delle stesse, con innovazioni strettamente funzionali al migliore adempimento di tale compito di sistematizzazione normativa e non suscettibili di allargamento all'introduzione di nuove norme destinate a disciplinare in modo organico una materia compresa nella competenza legislativa residuale regionale. Il legislatore delegato, può, quindi, come confermato da consolidata giurisprudenza costituzionale, raggruppare e riordinare le norme statali incidenti sulla materia del turismo negli ambiti di sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale, nonché innovare la normativa vigente per quanto strettamente necessario alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita, ma non può disciplinare ex novo i rapporti tra Stato e regioni nella medesima materia, con il ripetuto ricorso al metodo della c.d.</p> | | |

attrazione in sussidiarietà di competenze legislative situate al livello regionale. La ratio della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005 era quella di effettuare un riordino e un riassetto della normativa statale vigente e non quella di riformulare la disciplina dei rapporti tra Stato e regioni, che richiede una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione. Conseguentemente la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di ben diciannove delle ventidue norme del c.d. codice del turismo impugnate, in quanto disciplinando aspetti della materia del turismo rientranti nella competenza legislativa residuale regionale, hanno introdotto una variazione del riparto di competenze tra Stato e regioni in materia di turismo, che non era compresa nella delega contenuta nella legge n. 246 del 2005, la quale mira, invece, al coordinamento formale e alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale mediante la creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili. L'eccesso di delega lamentato dalle regioni ricorrenti rende ammissibili le questioni di legittimità sollevate in relazione alle suddette diciannove norme, in quanto l'asserita violazione degli articoli 76 e 77, primo comma, Cost. ridonda nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo. Sono, quindi, illegittime per i suindicati motivi le norme statali del c.d. codice del turismo che contengono principi in tema di turismo accessibile, una classificazione delle strutture ricettive, una disciplina delle strutture ricettive alberghiere, paralberghiere, extralberghiere e all'aperto, una classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive, una disciplina della pubblicità dei prezzi degli operatori turistici, la definizione delle strutture ricettive di mero supporto, una disciplina degli standard qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive, una semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive, definizioni in materia di agenzie di viaggi e turismo, requisiti per l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate ad operare, semplificazioni degli adempimenti relativi alle agenzie di viaggi e turismo, definizione e regolamentazione dei sistemi turistici locali, agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito e una disciplina delle attività di assistenza al turista e della gestione dei reclami nei confronti delle imprese e degli operatori turistici.

L'art. 4, commi 1 e 2 del c.d. codice del turismo, con la definizione di impresa turistica e la previsione che l'iscrizione al registro delle imprese, ovvero al repertorio delle notizie economiche e amministrative, laddove previsto, costituisce condizione per usufruire dei benefici di qualunque genere e a qualunque titolo riservati all'impresa turistica, è ritenuto costituzionalmente legittimo dalla Corte, in quanto si mantiene nell'ambito della materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva dello Stato. Parimenti incidente sulla materia "ordinamento civile", di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, Cost. e perciò legittima è considerata dalla Corte la norma dell'art. 19 del c.d. codice del turismo, che sancisce, a carico delle agenzie di viaggi e turismo, l'obbligo di stipulare congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio in relazione al costo complessivo dei servizi offerti. Infine la norma dell'art. 24 del c.d. codice del turismo, che disciplina l'incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate

alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano non è giudicata illegittima dalla Corte, perché, dettando un principio in materia di valorizzazione dei beni culturali, di competenza concorrente, non altera il riparto di competenze tra Stato e regioni, ma favorisce il conseguimento dello scopo perseguito da Stato e regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza e non impedisce, quindi, alle regioni di intervenire attraverso analoghe attività volte a promuovere e a valorizzare a fini turistici i beni culturali presenti nel territorio regionale. In relazione a queste ultime tre norme ritenute legittime dalla Corte, le questioni relative all'eccesso di delega non sono state dichiarate ammissibili, perché l'asserita violazione degli articoli 76 e 77, primo comma, Cost. non ridonda in una lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle regioni, dal momento che le suddette norme rientrano in ambiti di competenza legislativa statale.

SENTENZA N. 80

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), e degli artt. 1, 2, 3, 4, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 24, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del citato decreto legislativo, promossi dalle Regioni

Toscana, Puglia, Umbria e Veneto, con ricorsi notificati il 29 luglio-3 agosto 2011, il 4-12 agosto 2011 e il 5 agosto 2011, depositati in cancelleria il 5, il 9 e l'11 agosto 2011, ed iscritti, rispettivamente, ai nn. 75, 76, 80 e 82 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per le Regioni Toscana e Puglia, Paola Manuali per la Regione Umbria, Bruno Barel e Luigi Manzi per la Regione Veneto, e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Le Regioni Toscana (reg. ric. n. 75 del 2011), Puglia (reg. ric. n. 76 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 80 del 2011) e Veneto (reg. ric. n. 82 del 2011) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio) e degli artt. 1, 2, 3, 4, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 24, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del citato decreto legislativo, per violazione degli artt. 76, 77, primo comma, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, 119 e 120 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

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

2.— Preliminarmente, questa Corte deve delimitare l'oggetto delle questioni promosse.

Il d.lgs. n. 79 del 2011 si compone di quattro articoli e di un allegato (previsto dall'art. 1).

L'art. 1 (composto di un solo comma) dispone l'approvazione del «codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo», contenuto nell'allegato 1.

Il successivo art. 2 reca, invece, modifiche al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229), in attuazione della direttiva 14 gennaio 2009, n. 2008/122/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio).

L'art. 3 del d.lgs. n. 79 contiene l'elenco delle leggi e degli atti aventi forza di legge abrogati a seguito dell'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, mentre il successivo art. 4 reca alcune disposizioni finanziarie.

Infine, l'allegato 1 contiene il «codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo», che si compone di 69 articoli.

Dunque, con il d.lgs. n. 79 del 2011 il legislatore delegato ha inteso esercitare due deleghe distinte e separate: la prima, prevista dall'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), in virtù della quale è stato approvato

il codice del turismo (art. 1, comma 1, e allegato 1 del decreto); la seconda, che non viene in rilievo in questa sede, contenuta negli artt. 1 e 2 e nell'allegato B della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2009), in forza della quale sono state apportate modifiche al codice del consumo di cui al d.lgs. n. 206 del 2005 (art. 2 del d.lgs. n. 79 del 2011).

Le odierne ricorrenti impugnano il solo art. 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 e gli artt. 1, 2, 3, 4, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 24, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1, che, come già detto, è approvato mediante l'art. 1 del decreto. Non sono impugate, invece, le ulteriori norme del decreto medesimo.

3.— Le Regioni ricorrenti muovono, nei confronti delle norme sopra indicate, due ordini di censure: innanzitutto, è impugnato l'art. 1, comma 1, del decreto, e di riflesso l'allegato 1, ivi richiamato, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione alle attribuzioni regionali di cui agli artt. 117 e 118 Cost.; in secondo luogo, sono impugate singole norme contenute nell'allegato 1, perché ritenute lesive delle competenze delle Regioni.

Nel caso di specie, si deve ribadire quanto più volte affermato da questa Corte a proposito della «pregiudizialità logico-giuridica» delle censure riferite all'art. 76 Cost., «giacché esse investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame» (ex plurimis, sentenza n. 293 del 2010).

Pertanto, devono essere esaminate in primo luogo le questioni di legittimità costituzionale prospettate in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

4.— Prima di esaminare il merito delle suddette questioni, peraltro, occorre soffermarsi sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato con specifico riguardo all'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

4.1.— Innanzitutto, la difesa statale rileva come nelle delibere delle Giunte regionali della Toscana e della Puglia, con le quali è stata disposta l'autorizzazione a proporre i relativi ricorsi, non siano indicati, fra i parametri evocati, gli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost., in relazione alla censura promossa nei confronti dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011.

In realtà, limitatamente al ricorso della Regione Toscana, la lamentata carenza della delibera della Giunta regionale è smentita, in fatto, dal tenore della suddetta delibera, la quale reca chiaramente – in relazione alla censura proposta nei confronti dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 – l'indicazione sia degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., sia degli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost., oltre ad una sintetica motivazione circa la violazione degli anzidetti parametri.

In ogni caso, con specifico riguardo al ricorso della Regione Puglia, l'asserita lacunosità della delibera regionale attiene alle norme costituzionali richiamate dalla ricorrente per dimostrare la ridondanza della violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. sulle proprie attribuzioni e non incide pertanto sull'indicazione dei parametri costituzionali direttamente violati.

In via generale, questa Corte ha chiarito che l'indicazione dei parametri evocati si rende necessaria solo quando siano impugate «intere leggi dal contenuto non omogeneo»; in questi

casi, infatti, «una sintetica motivazione», in relazione ai singoli parametri che si assumono violati, è necessaria per «ricostruire quali specifiche norme l'organo consiliare abbia inteso effettivamente censurare, tra le molte che compongono, senza omogeneità, l'intero testo normativo oggetto dell'impugnazione» (sentenza n. 98 del 2007).

L'eccezione di inammissibilità deve essere pertanto rigettata.

4.2.— L'Avvocatura generale dello Stato formula un'eccezione analoga a quella appena esaminata anche con riferimento al ricorso della Regione Veneto, in quanto la relativa delibera della Giunta regionale conterrebbe l'elenco delle disposizioni censurate e dei parametri evocati, senza l'indicazione delle ragioni di censura.

Al riguardo, possono valere le considerazioni svolte nel punto precedente. In particolare, si deve ribadire come questa Corte abbia precisato che l'onere di una «sintetica motivazione» grava sull'organo politico, che autorizza la proposizione del ricorso, solo quando siano impugnature «intere leggi dal contenuto non omogeneo», ipotesi, questa, che non ricorre nel caso di specie, trattandosi piuttosto di una raccolta della normativa statale pertinente ad un unico settore.

Pertanto, anche siffatta eccezione di inammissibilità non è fondata.

4.3.— Un ulteriore profilo di inammissibilità dei ricorsi delle Regioni Toscana, Puglia e Umbria – sempre in relazione alla censura per eccesso di delega – risiederebbe, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, nell'aver evocato «in modo del tutto inconferente», fra i parametri costituzionali, l'art. 77, primo comma, Cost.

Tale norma, com'è noto, stabilisce che «Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria». A parere della difesa statale, quest'ultima sarebbe un'ipotesi «che non ricorre nel caso di specie, avendo, il ricorso che ci occupa, ad oggetto un decreto legislativo, adottato sulla base di una delega del Parlamento».

L'eccezione deve essere respinta. Negli odierni giudizi, infatti, è contestata l'esistenza stessa di una apposita delega per il cosiddetto codice del turismo; pertanto, non può mettersi in dubbio la correttezza dell'evocazione, come parametri costituzionali asseritamente violati, degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

4.4.— Un ultimo profilo di inammissibilità attiene alla ridondanza, sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni, delle questioni prospettate in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

Ancora di recente (sentenza n. 22 del 2012), questa Corte ha motivato la ridondanza di una questione prospettata in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost., sull'assunto che la violazione denunciata risultava «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni», incidendo le norme impugnate su un ambito materiale di potestà legislativa concorrente (in particolare, si trattava della materia «protezione civile»).

Negli odierni giudizi questa Corte è chiamata a valutare la ridondanza, sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni, delle questioni di legittimità costituzionale proposte per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., ed aventi ad oggetto un intero corpus normativo (il cosiddetto codice del turismo), che sicuramente incide, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale in tema di turismo e di commercio, ma che interferisce pure con ambiti rimessi alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio, con la materia «ordinamento civile»: sul punto, sentenza n. 369 del 2008).

Al riguardo, questa Corte ha altresì precisato che la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (*ex plurimis*, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006).

Alla luce di tali considerazioni, risulta evidente come la valutazione della ridondanza, sulle attribuzioni regionali, delle censure proposte ai sensi degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., debba essere effettuata in relazione alle specifiche norme del cosiddetto codice del turismo, impugnate dalle odierne ricorrenti, e non rispetto all'intero corpus normativo di cui all'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011.

Pertanto, l'ammissibilità delle questioni poste in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. deve essere valutata individuando preliminarmente gli ambiti materiali su cui incidono le singole norme impugnate. Di conseguenza, la stessa verifica della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011 deve essere compiuta – in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. – non sulla disposizione in sé e per sé, ma avendo riguardo alle singole censure basate sull'asserita carenza di delega, considerate alla luce della loro specifica ridondanza su competenze legislative costituzionalmente garantite delle Regioni.

5.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, sollevata da tutte le ricorrenti per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., è ammissibile e fondata nei termini e nei limiti di seguito precisati.

5.1.— L'esame delle censure prospettate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. deve essere preceduto dalla ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la delega attuata con l'art. 1 del decreto legislativo in esame.

Il comma 12 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 stabiliva che il Governo individuasse, entro il termine del 16 dicembre 2007, le disposizioni legislative statali vigenti, «evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi» e trasmettendo una relazione finale al Parlamento.

Il successivo comma 14 – nel testo modificato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) – ha delegato il Governo ad adottare, entro il 16 dicembre 2009, decreti legislativi che indicassero, tra le disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, quelle di cui si ritenesse indispensabile la permanenza in vigore. Fra i principi e criteri direttivi della suddetta delega rileva, ai fini del presente giudizio, quello riportato alla lettera e): «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse».

Il comma 14-ter ha stabilito che, «decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14 [e quindi a partire dal 16 dicembre 2010], ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22 [e quindi dal 16 marzo 2011], tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate».

In attuazione della delega prevista dal comma 14, il Governo ha adottato il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246). Con tale atto normativo il Governo si è limitato ad individuare le

leggi ritenute indispensabili, senza dare attuazione al criterio di cui alla citata lettera e) del comma 14 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, senza cioè procedere alla «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse».

Il comma 15 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 ha disposto, a sua volta: «i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970».

Il richiamato art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), al comma 3, stabilisce: «Salvi i principi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo, l'esercizio delle deleghe legislative [...] si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi [...]».

Il comma 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 – come modificato dall'art. 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti) – ha ulteriormente previsto: «Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15 [...]».

Sulla base di quest'ultima disposizione è stato adottato il d.lgs. n. 79 del 2011, oggetto del presente giudizio.

5.2.— La ricostruzione del quadro normativo, di cui al punto precedente, consente di disattendere la censura di tardività dell'esercizio della delega legislativa da parte del Governo. Se si considera il combinato disposto dei commi 14, 15 e 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, deve ritenersi che la delega prevista nell'ultimo dei commi citati potesse essere esercitata entro il 15 dicembre 2011. Il comma 18, infatti, fa decorrere i due anni per l'esercizio della delega dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14. L'unico atto normativo emanato, fra questi ultimi, è stato il d.lgs. n. 179 del 2009, entrato in vigore – secondo quanto disposto dal suo art. 1, comma 5 – il 15 dicembre 2009. Di conseguenza, il decreto oggi impugnato, che porta la data del 23 maggio 2011, è stato emanato più di sei mesi prima della scadenza del termine per l'esercizio della delega legislativa. Del resto, in tal senso si è espresso il Consiglio di Stato (sezioni riunite prima e normativa, parere 2 marzo 2010, n. 802, adunanza del 13 gennaio 2010; sezione consultiva per gli atti normativi, parere 21 gennaio 2011, n. 307, adunanza del 13 gennaio 2011).

5.3.— Quanto all'estensione e alla portata della delega legislativa contenuta nella legge n. 246 del 2005 in riferimento all'oggetto del d.lgs. n. 79 del 2011 censurato nel presente giudizio, si deve osservare – sulla base della ricostruzione normativa contenuta nel punto 5.1 – come il legislatore delegante abbia autorizzato il Governo a compiere tre distinte operazioni, ordinate in modo sincronico e diacronico: a) individuazione delle leggi statali in vigore; b)

individuazione delle disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, ritenute indispensabili, e simultanea organizzazione delle stesse «per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse», nonché semplificazione e riassetto delle materie oggetto – nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all’art. 20 della legge n. 59 del 1997 – «anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore», dopo l’abrogazione generale delle leggi non “salvate” ai sensi del comma 14-ter dell’art. 14 della stessa legge, con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970; c) emanazione di disposizioni integrative, di riassetto e correttive dei decreti di cui alle operazioni indicate sub b), entro due anni dalla loro entrata in vigore, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi.

5.4.— Dalla sintesi che precede si deduce indubbiamente che l’oggetto della delega era circoscritto al coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie ad un coerente riassetto normativo delle singole materie. Il fine dichiarato di questa serie di operazioni era quello della semplificazione normativa, resa concreta dalla formazione di atti normativi contenenti le discipline statali vigenti – anteriori e successive al 1970 – in differenti materie, così da agevolarne la conoscenza da parte dei cittadini. L’esito complessivo di tale articolato iter di interventi legislativi doveva quindi essere la creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

5.5.— Esula dall’ambito della delega, quale precisato nel punto precedente, il riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni in materie non di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina necessaria per operare tale riassetto non può rimanere ristretta alla sfera legislativa di competenza dello Stato, ma coinvolge quella delle Regioni, sia nel rapporto tra principi fondamentali e legislazione di dettaglio, nelle materie di competenza concorrente, sia, a fortiori, nell’esercizio del potere di avocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, sulla base dell’art. 118, primo comma, Cost., nelle materie di competenza regionale residuale. Nella legge n. 246 del 2005 non si rinviene alcun cenno alla disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni, campo di interventi legislativi particolarmente delicato, per il quale non può valere una generica delegazione al Governo ad operare un riassetto di norme statali, ma sono necessari principi e criteri direttivi appositi, mirati alla regolamentazione interordinamentale di singole materie, ognuna delle quali presenta specificità da considerare partitamente, non compatibili con principi e criteri direttivi di natura formale e metodologica, vevoli per tutti gli oggetti di normazione che compongono l’ordinamento giuridico dello Stato.

La specificità delle singole materie si coglie anche nella rilevazione attenta degli incroci e degli intrecci tra le varie sfere di competenza, statale e regionale, rispetto ai quali la precisazione dei rispettivi confini e degli strumenti adeguati di leale collaborazione deve essere frutto di valutazione nel merito delle problematiche e degli interessi coinvolti. Tale valutazione di merito, se effettuata dal legislatore delegato, deve essere preceduta da una precisa delimitazione dell’oggetto della disciplina – che peraltro non può estendersi genericamente ad intere materie – e dalla fissazione di principi e criteri direttivi, mirati a indirizzare la normazione particolare affidata al Governo. Si tratta di incidere su equilibri importanti e complessi tra interessi nazionali e locali, rispetto ai quali il Parlamento è

chiamato a dare indicazioni di merito idonee, pur se in linea generale e di principio, a prefigurare i contenuti delle norme e le forme di interlocuzione e collaborazione con le Regioni, quando necessarie.

5.6.— Con riferimento ai limiti della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005, si deve rilevare che essa non si può considerare generica, e quindi in contrasto con l'art. 76 Cost., se si osserva la sua essenziale finalità di realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale, mediante abrogazione di leggi ormai superate e inutili, raggruppamento di quelle superstiti per settori omogenei, armonizzazione e riassetto delle stesse. Le innovazioni autorizzate dal legislatore delegante erano pertanto strettamente funzionali al migliore adempimento di tale compito di sistematizzazione normativa e non erano suscettibili di allargamento all'introduzione di norme nuove, destinate, per di più, a disciplinare in modo organico, in forma codicistica, una materia compresa nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

In definitiva, il legislatore delegato ben poteva raggruppare e riordinare le norme statali incidenti sulla materia del turismo, negli ambiti di sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale, come precisato, in più pronunce, da questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2009, n. 369 del 2008, n. 88 del 2007, n. 214 del 2006). Ciò che invece la delega non consentiva era la disciplina ex novo dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia, peraltro con il ripetuto ricorso al metodo della cosiddetta "attrazione in sussidiarietà", che, qualificandosi – ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. e secondo la giurisprudenza di questa Corte – come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in tal senso una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione n. 246 del 2005.

5.7.— Sul piano più generale dei rapporti tra legge di delegazione e decreti legislativi – nei casi in cui il Parlamento abbia inteso dare mandato al Governo ad operare il riassetto di uno o più settori normativi – si deve richiamare la giurisprudenza di questa Corte, che ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita.

A proposito delle deleghe che abbiano ad oggetto «la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti», «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è [...] ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010). Nel caso oggetto del presente giudizio, non si rinviene alcun principio e criterio direttivo nella materia "turismo", come pure è richiesto dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997, espressamente richiamato dalla legge n. 246 del 2005.

Anche dal punto di vista del rapporto complessivo tra delega e decreto legislativo, si deve riscontrare, nel caso di specie, una evidente distonia. Questa Corte ha difatti precisato che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega» (sentenza n. 230 del 2010). Come

già si è chiarito, la ratio della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005 era quella di riordinare e riassetare la normativa statale, e non quella di riformulare i rapporti tra Stato e Regioni in diverse materie – anche di competenza residuale regionale – facendo ricorso all'avocazione in sussidiarietà di competenze legislative situate al livello regionale.

Lo scrutinio sulla carenza di delega prescinde quindi dalla correttezza dell'avocazione delle competenze legislative da parte dello Stato, ed è volto piuttosto a verificare se questo accentramento di competenze sia stato, anche in via generale, voluto e autorizzato dalla legge del Parlamento. Al riguardo, si deve concludere per la soluzione negativa, giacché la finalità fondamentale di semplificazione, che costituiva la ratio propria della legge n. 246 del 2005, era quella di creare insiemi normativi coerenti, a partire da una risistemazione delle norme vigenti, sparse e non coordinate, apportando quelle modifiche rese necessarie dalla composizione unitaria delle stesse. I rapporti tra Stato e Regioni stanno evidentemente su un altro piano e la modifica della loro disciplina richiede scelte di politica legislativa, che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento.

6.— Alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, l'analisi della fondatezza della censura di carenza di delega si deve condurre non sull'intero d.lgs. n. 79 del 2011, ma sulle singole disposizioni impugnate – nei limiti della loro ridondanza sul riparto di competenze di cui all'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost. e sull'allocazione delle funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, di cui all'art. 118, primo comma, Cost. – allo scopo di verificare se ciascuna di esse possa essere catalogata tra le norme statali da riassetare ed armonizzare, o se invece si tratti di una nuova disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni su oggetti particolari, non compresa nella delega.

Si deve pertanto procedere all'esame delle singole disposizioni contenute nell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 ed impugnate dalle Regioni ricorrenti.

6.1.— L'art. 1, che definisce l'ambito di applicazione del cosiddetto codice del turismo, precisa che lo stesso «reca, nei limiti consentiti dalla competenza statale, norme necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di turismo ed altre norme in materia riportabili alle competenze dello Stato, provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali».

La disposizione sopra riportata sfugge, nel suo complesso, alla censura di carenza di delega, in quanto precisa che le norme seguenti si mantengono nei confini della competenza statale e si limitano a dare attuazione alla delega di riordino e riassetto contenuta nella legge n. 246 del 2005. Ciò che esula dall'ambito consentito dalla delega è la finalità di provvedere «all'esercizio unitario delle funzioni amministrative», che, ricalcando la formula dell'art. 118, primo comma, Cost., si riferisce al possibile accentramento di competenze amministrative, e conseguentemente legislative, secondo limiti e modalità precisati dalla giurisprudenza di questa Corte. Si tratta quindi di una finalità che attiene non al riassetto della legislazione statale in materia di turismo, ma che riassume sinteticamente l'orientamento a disciplinare, in senso innovativo, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia.

Sulla base delle precedenti considerazioni si deve ritenere che la questione prospettata sia non solo ammissibile – in quanto l'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ridonda, in tutta evidenza, nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo – ma anche fondata, per carenza di delega, limitatamente alle parole

«necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia».

6.2.— L'art. 2 contiene i «principi sulla produzione del diritto in materia turistica» e pone le condizioni per l'intervento legislativo dello Stato nella stessa materia, riprendendo alcune affermazioni contenute nella sentenza di questa Corte n. 76 del 2009. Si tratta di disposizione del tutto nuova, che, pur nell'intenzione di adeguare la normativa ai principi stabiliti nella giurisprudenza costituzionale, per sua stessa natura incide sui rapporti tra Stato e Regioni in materia turistica e fuoriesce pertanto dai limiti della delega. Il seguito legislativo delle sentenze di questa Corte richiede, comunque, una manifestazione di volontà, pur generale e di principio, del legislatore delegante. In caso contrario, sarebbe il potere esecutivo delegato ad inserire nuove norme nell'ordinamento, in diretta attuazione di orientamenti giurisprudenziali di questa Corte, superando il potere legislativo del Parlamento delegante.

Per quanto sopra detto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 è ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost.

6.3.— L'art. 3 contiene «principi in tema di turismo accessibile». Si deve rilevare che tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni che l'art. 1 dell'«accordo tra lo Stato e le regioni e province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, ai fini dell'adozione del provvedimento attuativo dell'art. 2, comma 4, della legge 29 marzo 2001, n. 135» – recepito come allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002 – aveva attribuito alle Regioni e alle Province autonome.

Indipendentemente da ogni considerazione di merito su tale disposizione, si deve rilevare che essa attiene, con evidenza, ai rapporti tra Stato e Regioni in materia di turismo e realizza un accentramento di funzioni, che, sulla base della natura residuale della competenza legislativa regionale, spettano in via ordinaria alle Regioni, salvo che lo Stato non operi l'avocazione delle stesse, con l'osservanza dei limiti e delle modalità precisati dalla giurisprudenza di questa Corte.

La questione di legittimità costituzionale promossa è, pertanto, ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.4.— L'art. 4, commi 1 e 2, contiene norme che regolano le imprese turistiche. Si tratta di una sostanziale riproduzione dell'art. 7 della legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), emanata prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. La disciplina in questione non incide sui rapporti tra Stato e Regioni in materia turistica, ma si mantiene nell'ambito della materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Pertanto, in riferimento all'art. 4, commi 1 e 2, del cosiddetto codice del turismo, l'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. non ridonda in una lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni; di conseguenza, la relativa questione deve essere dichiarata inammissibile.

L'art. 4, commi 1 e 2, è altresì impugnato dalla Regione Umbria per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto sarebbe lesivo delle competenze regionali in materia di turismo.

Per le ragioni sopra evidenziate, quest'ultima questione di legittimità costituzionale non è fondata.

6.5.— L'art. 8 contiene una classificazione delle strutture ricettive. Tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni che l'art. 1 del già citato accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal menzionato d.P.C.m. 13 settembre 2002, aveva attribuito alle Regioni e alle Province autonome.

Anche in questo caso si tratta di un accentramento di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in forza della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo. Tale variazione del riparto delle competenze esula pertanto dal riordino della legislazione statale e incide sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, superando così i limiti della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005. Per tale motivo la questione di legittimità costituzionale promossa per eccesso di delega è ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.6.— L'art. 9 contiene una classificazione e una disciplina delle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere. Anche tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Si realizza, quindi, un accentramento di funzioni legislative spettanti in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo. Tale spostamento altera il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella suddetta materia.

Di conseguenza, deve ritenersi che la censura prospettata per eccesso di delega sia, non solo ammissibile, ma anche fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.7.— L'art. 10 contiene una classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive. Valgono ancora una volta le considerazioni già formulate in relazione ad altre norme del cosiddetto codice del turismo; infatti, pure l'art. 10 accentra in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

La norma impugnata realizza, dunque, un accentramento di funzioni legislative che, in base alla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, spettano in via ordinaria a queste ultime e il cui spostamento implica una variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, che esula dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005. Deve pertanto ritenersi che la censura prospettata per eccesso di delega sia, non solo ammissibile, ma anche fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.8.— L'art. 11, comma 1, contiene una disciplina della pubblicità dei prezzi, stabilendo l'obbligo per gli operatori turistici di comunicare alle Regioni e alle Province autonome i prezzi praticati. Si tratta di norma che riprende in parte il contenuto dell'art. 1 della legge 25 agosto 1991, n. 284 (Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche) emanata anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. L'imposizione dell'obbligo di comunicazione indicato rientra nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia turistica ed implica, di conseguenza,

un'alterazione del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni stesse, quale emerge dopo la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), variazione non compresa nell'ambito della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, si deve ritenere che la questione di legittimità costituzionale in esame sia ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.9.— L'art. 12 contiene una classificazione ed una disciplina delle strutture ricettive extralberghiere. Tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Il legislatore delegato ha operato un accentramento statale di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in base alla loro competenza legislativa residuale in materia di turismo, determinando, quindi, una variazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella predetta materia, non contemplata nella delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, la questione di legittimità costituzionale prospettata per eccesso di delega deve essere ritenuta ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

6.10.— L'art. 13 contiene una classificazione ed una disciplina delle strutture ricettive all'aperto. Con tale disposizione si accentrano in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Ancora una volta, il legislatore delegato ha operato un accentramento di funzioni che spettano in via ordinaria alle Regioni, sulla base della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo, con la conseguenza di produrre una variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni nella detta materia, non contemplata nella delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, la questione di legittimità costituzionale prospettata per eccesso di delega deve essere ritenuta ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.11.— L'art. 14 contiene la definizione delle strutture ricettive di mero supporto. Si tratta di norma del tutto nuova, che incide con evidenza nella materia "turismo", di competenza legislativa residuale delle Regioni, e fuoriesce pertanto dalla delega di riordino e riassetto delle leggi statali nella suddetta materia, contenuta nella legge n. 246 del 2005. Si deve, di conseguenza, ritenere che la censura prospettata per eccesso di delega sia ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.12.— L'art. 15 contiene una disciplina degli standard qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive. Tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

La norma impugnata realizza un accentramento statale di funzioni che spettano alle Regioni, titolari di competenza legislativa residuale nella materia del turismo; si determina così una

variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, non autorizzata dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, l'impugnativa promossa per eccesso di delega è, non solo ammissibile, ma anche fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.13.— L'art. 16 detta norme sulla semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive. Con tale disposizione lo Stato incide sulla disciplina dei procedimenti amministrativi relativi ad attività turistiche, riservata dalla Costituzione alla competenza legislativa residuale delle Regioni. Si tratta quindi di una variazione del riparto delle competenze, quale risulta dal Titolo V della Parte II della Costituzione, dopo la riforma operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, non rientrante nei limiti della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Si deve pertanto ritenere che la questione prospettata per eccesso di delega sia ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.14.— L'art. 18 contiene «definizioni» in materia di agenzie di viaggio e turismo. Con tale disposizione vengono accentrati in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Si tratta, ancora una volta, di un accentramento di competenze spettanti in via ordinaria alle Regioni, in forza della loro competenza legislativa esclusiva in materia di turismo. Si opera in tal modo una variazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella detta materia, che esula dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, deve essere ritenuta ammissibile e fondata la censura sollevata per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.15.— L'art. 19 contiene una norma che sancisce, a carico delle agenzie di viaggio e turismo, l'obbligo di stipulare «congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio in relazione al costo complessivo dei servizi offerti». Si tratta di disposizione che incide sul sistema di garanzie posto a tutela del cliente delle agenzie di viaggio e turismo, e quindi sulla materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. Poiché la norma citata si mantiene in un ambito strettamente attinente a competenze statali, la censura delle ricorrenti relativa alla carenza di delega non è ammissibile. L'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. non ridonda, infatti, in una lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni.

L'art. 19 del cosiddetto codice del turismo è, inoltre, impugnato dalla Regione Veneto per violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 120 Cost., in quanto opererebbe l'attrazione in sussidiarietà delle competenze amministrative e legislative delle Regioni in assenza dei presupposti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte.

Come già detto in relazione alla questione avente ad oggetto lo stesso art. 19, ma in riferimento al vizio di eccesso di delega, la norma impugnata reca una disciplina riconducibile, per prevalenza, all'ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile».

Pertanto, la questione promossa in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 120 Cost. deve essere ritenuta non fondata.

6.16.— L'art. 20, comma 2, dispone che l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie, già legittimate ad operare, non richiede la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio. Con tale disposizione si disciplina un aspetto di dettaglio nella materia "turismo", attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni. Si opera in tal modo una variazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, quale emerge dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, a seguito della legge cost. n. 3 del 2001, variazione non contemplata dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005. Pertanto, la questione promossa per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost., deve essere dichiarata ammissibile e fondata.

6.17.— L'art. 21 reca norme in tema di semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle agenzie di viaggio e turismo. Si tratta di disposizione del tutto nuova, che modifica la disciplina dei procedimenti amministrativi in materia di turismo, spettante in via ordinaria alla competenza legislativa residuale delle Regioni. L'incidenza della norma impugnata su ambiti rimessi al legislatore regionale e il suo carattere innovativo (non consentito dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005) determinano l'ammissibilità e la fondatezza della questione prospettata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost.

6.18.— L'art. 23, commi 1 e 2, definisce e regola i «sistemi turistici locali». La stessa definizione, che la norma impugnata dà di questi, dimostra l'inerenza di tale disciplina alla materia "turismo", di competenza residuale delle Regioni. Si definiscono in tal modo, infatti, «i contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese singole o associate».

Una disposizione simile era contenuta nell'art. 5 della legge n. 135 del 2001, emanata in data anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, che ha attribuito la materia "turismo" alla competenza legislativa residuale delle Regioni. La norma censurata introduce pertanto una variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di turismo, quale emerge dal Titolo V della Parte II della Costituzione. Tale variazione, come già più volte evidenziato, non era compresa nella delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, si deve ritenere che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 1 e 2, sia ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost.

6.19.— L'art. 24 disciplina l'«incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano».

La disposizione in esame prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, «promuov[a] la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano,

utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili, senza nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica».

La norma in oggetto è impugnata, unitamente alle altre del cosiddetto codice del turismo, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., e singolarmente, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., e del principio di leale collaborazione.

Con riguardo al secondo gruppo di censure, a parere delle ricorrenti il legislatore statale avrebbe disposto l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e legislative in un ambito materiale di competenza legislativa residuale ("turismo") o, in alternativa, in un ambito di competenza legislativa concorrente («valorizzazione dei beni culturali e ambientali»).

Le questioni promosse devono essere rigettate, in quanto inammissibili (quelle sollevate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) e infondate (quelle prospettate in relazione agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 120 Cost., ed al principio di leale collaborazione).

Il censurato art. 24 sottende, infatti, un principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica. Peraltro, l'attività di valorizzazione e di promozione svolta a livello nazionale dallo Stato, e per esso dal Governo, non inibisce alle Regioni di intervenire attraverso analoghe attività volte a promuovere e a valorizzare, a fini turistici, i beni culturali presenti nel territorio regionale.

Il riconoscimento di siffatto principio in tema di «valorizzazione dei beni culturali» non altera il riparto di competenze tra Stato e Regioni ma, al contrario, ne esalta le potenzialità in quanto permette di evidenziare come lo scopo perseguito da Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, non possa che essere quello di realizzare un incremento qualitativo dell'offerta turistica.

Con la norma impugnata, pertanto, il legislatore statale non ha oltrepassato i limiti posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., di talché deve essere dichiarata inammissibile la questione prospettata per eccesso di delega, in quanto la relativa censura non ridonda in una lesione di attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni.

Per le medesime ragioni deve essere, poi, dichiarata non fondata la questione formulata in riferimento ai parametri relativi al riparto di competenze.

6.20.— L'art. 30, comma 1, disciplina le agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito. Si tratta di norma del tutto nuova, che rientra in modo evidente nella competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo. Poiché introduce una variazione al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella suddetta materia, quale emerge dal Titolo V della Parte II della Costituzione, dopo la riforma del 2001, la norma citata non rientra nell'ambito della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005. Si deve perciò ritenere che la questione prospettata per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost., sia ammissibile e fondata.

6.21.— L'art. 68 disciplina le attività di assistenza al turista. Non risultano disposizioni legislative statali preesistenti. La norma in questione può essere assimilata a quanto disposto, in maniera generica, dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002. Con la disposizione impugnata vengono accentrate

allo Stato funzioni amministrative e legislative spettanti in via ordinaria alle Regioni, in base agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

La riconducibilità della normativa censurata all'ambito materiale del "turismo" determina l'ammissibilità della questione promossa per violazione della delega legislativa.

Poiché la delega contenuta nella legge n. 246 del 2005 non contemplava la variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di turismo, la suddetta norma deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.22.— L'art. 69 disciplina la gestione dei reclami nei confronti delle imprese e degli operatori turistici. La disposizione in oggetto presenta un contenuto genericamente assimilabile a quello dell'art. 4 della legge n. 135 del 2001, anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione operata con la legge cost. n. 3 del 2001. Poiché tale disposizione accentra allo Stato attività che in via ordinaria spettano alle Regioni, in base alla loro competenza legislativa residuale in materia di turismo, essa fuoriesce dal campo della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005, con la conseguenza di rendere la questione ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

7.— Sono assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle Regioni ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 1, limitatamente alle parole «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia», nonché degli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, in relazione all'art. 4, commi 1 e 2, dell'allegato 1 del medesimo decreto legislativo, promossa dalla Regione Umbria per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, in relazione all'art. 19 dell'allegato 1 del medesimo decreto legislativo, promossa dalla Regione Veneto per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.;

4) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, in relazione all'art. 24 dell'allegato 1 del medesimo decreto legislativo, promossa dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011, promossa dalla Regione Umbria per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.;

6) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011, promossa dalla Regione Veneto per violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 120 Cost.;

7) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011, promossa dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 120 Cost., e del principio di leale collaborazione.

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

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2012.

| Sentenza del 12 aprile 2012, n. 86 | | |
|--|---|---------------------------------|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Marche | |
| Materie | Vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale Libera circolazione Artigianato | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 21, legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), articolo che sostituisce l'articolo 34 della legge della Regione Marche 28 ottobre 2003, n. 20 (Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione) | illegittimità costituzionale | art. 117, primo comma, Cost. |
| art. 2, l.r. 7/2011 7 del 2011, che ha sostituito l'articolo 29 della legge della Regione Marche 23 gennaio 1996, n. 4 (Disciplina delle attività professionali nel settore del turismo e del tempo libero), nella parte in cui ha inserito i commi 6 e 7 | cessata materia del contendere | art. 117, primo comma, Cost. |
| Sintesi | | |

Con la presente sentenza la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma della Regione Marche che introduce un marchio di origine e qualità, denominato "Marche Eccellenza Artigiana", perché in contrasto con le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di libera circolazione delle merci e, per l'effetto, con l'art. 117, primo comma, Cost., che impone al legislatore regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. La sentenza contiene preliminarmente un sintetico excursus sulla giurisprudenza costituzionale relativa ai rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno, in cui si ribadisce che, con la ratifica dei trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo e coordinato con quello interno e ha trasferito, in base all'art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei trattati medesimi, in cui le norme dell'Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dalla Costituzione. La Corte riafferma che in caso di dubbio sulla compatibilità di norme interne statali e regionali con norme europee avanti al giudice comune, questi è tenuto a disapplicarle, ove le ritenga non compatibili con le norme dell'Unione europea munite di efficacia diretta e in caso di analogo dubbio avanti la Corte costituzionale, queste ultime norme rendono concretamente operativo il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme interne che siano giudicate incompatibili con le norme europee. Dal momento che gli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea pongono il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le esportazioni che le importazioni, e che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di misura di effetto equivalente, intendendo per essa ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari, la norma della Regione Marche impugnata, che introduce un marchio di origine e qualità denominato "Marche Eccellenza Artigiana", che, con la chiara indicazione di provenienza territoriale, mira a promuovere i prodotti artigiani realizzati in ambito regionale garantendone, per l'appunto, l'origine e la qualità, è illegittima per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

SENTENZA N. 86

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 7-8 luglio 2011, depositato in cancelleria il 14 luglio 2011, ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini 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, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 14 luglio 2011 (reg. ric. n. 70 del 2011), ha impugnato: a) l'articolo 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), norma che ha sostituito l'art. 34 della legge della Regione Marche 28 ottobre 2003, n. 20 (Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione); b) l'art. 2 della citata legge regionale n. 7 del 2011, nella parte in cui inserisce i commi 6 e 7 del novellato articolo 29 della legge della stessa Regione Marche 23 gennaio 1996, n. 4 (Disciplina delle attività professionali nei settori del turismo e del tempo libero).

2.— Quanto alla questione *sub a*) il citato art. 21, sotto la rubrica «Sostituzione dell'art. 34 della L. R. n. 20/2003», così dispone: «1. L'articolo 34 della L. R. n. 20/2003 è sostituito dal seguente: art. 34 Disciplinari di produzione e marchio di origine e qualità.

1. Per ognuna delle lavorazioni dell'artigianato artistico, tradizionale e tipico individuate ai sensi dell'articolo 33, comma 2, la Giunta regionale approva appositi disciplinari di produzione, che descrivono e definiscono sia i materiali impiegati sia le particolarità delle tecniche produttive, nonché qualunque altro elemento atto a caratterizzare le lavorazioni considerate.

2. Le deliberazioni di cui al comma 1 sono adottate su proposta di apposite commissioni, nominate dalla Giunta regionale medesima. Ai componenti delle commissioni spettano le indennità e i rimborsi spese di cui all'art. 30, comma 3.

3. Le imprese artigiane che svolgono la propria attività secondo i disciplinari di cui al comma 1 e risultano iscritte alla sezione di cui all'articolo 28, comma 1, lettera b), hanno diritto di avvalersi del marchio di origine e di qualità denominato "Marche Eccellenza Artigiana (MEA)".

4. La Giunta regionale, sentita la CRA, definisce la forma e le caratteristiche tecniche ed estetiche del marchio di origine e qualità di cui al comma 3.

5. La Giunta regionale promuove il marchio d'origine e qualità con le modalità individuate nelle disposizioni annuali di attuazione di cui all'articolo 4.

6. La Giunta regionale vigila sull'applicazione dei disciplinari di cui al comma 1 e sull'uso del marchio di cui al comma 4, adottando, previa diffida, i necessari provvedimenti per il ripristino della corretta gestione degli stessi.

7. È vietata l'apposizione del marchio su prodotti finiti acquistati da soggetti terzi».

Secondo la difesa dello Stato, la norma ora trascritta violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, in quanto si porrebbe in netto contrasto con le disposizioni dettate dagli artt. da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in materia di libera circolazione delle merci, disposizioni che vietano agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi altra misura di effetto equivalente. L'istituzione di un marchio di origine e qualità da parte di uno Stato o di una Regione costituirebbe, per l'appunto, una «misura ad effetto equivalente».

Inoltre, sarebbe violato l'art. 120, primo comma, Cost., perché l'istituzione di un marchio con le modalità sopra indicate sarebbe di ostacolo al libero scambio delle merci anche all'interno del mercato nazionale, in quanto i consumatori sarebbero attratti dal particolare marchio legato ad una specifica Regione rispetto alle merci provenienti da altre Regioni.

3.— La questione è ammissibile.

Si deve premettere che, come più volte affermato da questa Corte, l'art. 11 Cost., prevedendo che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni», ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (*ex plurimis*: sentenze n. 102 del 2008; n. 349 e 284 del 2007; n. 170 del 1984). Il testo dell'art. 117, primo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – nel disporre che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (...)» – ha ribadito che tali vincoli si impongono al legislatore nazionale (statale, regionale e delle Province autonome).

Da tale quadro normativo costituzionale consegue che, con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base al citato art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme dell'Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali

dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dalla Costituzione (*ex plurimis*: sentenze n. 102 del 2008; nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984).

Nella fattispecie, che qui interessa, di leggi regionali della cui compatibilità col diritto dell'Unione europea (come interpretato e applicato dalle istituzioni e dagli organi di detta Unione) si dubita, va rilevato che l'inserimento dell'ordinamento italiano in quello comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale.

Nel primo caso, le norme dell'Unione, se munite di efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le norme interne statali e regionali, ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenza n. 102 del 2008, citata).

Alla luce di tali principi, le censure mosse all'art. 21 della legge regionale n. 7 del 2011 devono essere dichiarate ammissibili, perché le norme dell'Unione europea sono state correttamente evocate dal ricorrente nel presente giudizio per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., quale elemento integrante il parametro di legittimità costituzionale.

4.— La questione è, altresì, fondata.

Ai sensi dell'art. 34 del TFUE (già art. 28 del TCE), «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

Il successivo art. 35 (già articolo 29 del TCE) dispone che «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente».

L'art. 36 del TFUE (già art. 30 del TCE), infine, stabilisce che «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

Dalle suddette disposizioni si evince il rilievo centrale che, nella disciplina del mercato comune delle merci, ha il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni. In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di “misura di effetto equivalente”, nozione riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (Corte di giustizia, sentenza 11 luglio 1974, in causa 8/1974, *Dassonville* contro Belgio).

Nel quadro di tale principio, la Corte suddetta ha affermato che la concessione, da parte di uno Stato membro, di un marchio di qualità a prodotti finiti fabbricati in quello Stato, comportava per esso il venir meno agli obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato CE,

divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002 in causa C-325/2000, Commissione contro Repubblica Federale di Germania).

Ad avviso della Corte, la disciplina controversa aveva, quanto meno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci fra Stati membri. Infatti una simile disciplina, introdotta al fine di promuovere la commercializzazione dei prodotti agroalimentari realizzati in Germania ed il cui messaggio pubblicitario sottolineava la provenienza tedesca dei prodotti interessati, poteva indurre i consumatori ad acquistare i prodotti recanti il marchio CMA, escludendo i prodotti importati.

A conclusioni analoghe la stessa Corte è pervenuta con sentenza 6 marzo 2003 in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese, relativa alla protezione giuridica nazionale concessa ad alcuni marchi regionali.

Orbene, la norma in questa sede censurata introduce un marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», che, con la chiara indicazione di provenienza territoriale («Marche»), mira a promuovere i prodotti artigianali realizzati in ambito regionale, garantendone per l'appunto l'origine e la qualità. Quanto meno la possibilità di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri è, dunque, innegabile, alla luce della nozione comunitaria di «misura ad effetto equivalente» elaborata dalla Corte di giustizia e dalla giurisprudenza dianzi richiamata.

Pertanto, sussiste la denunziata violazione dei vincoli posti dall'ordinamento dell'Unione europea e, per conseguenza, dell'art. 117, primo comma, Cost.

La Regione Marche, del resto, non contesta i principi sopra enunciati, dichiarandosi ben consapevole della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e degli effetti che ne discendono, in relazione alla valutazione di conformità delle discipline statali o regionali dirette ad introdurre i cosiddetti “sistemi di marcatura” dei prodotti, di cui siano titolari enti pubblici anziché soggetti privati. Tuttavia, l'ente sostiene che, proprio sulla base di quella giurisprudenza, non si potrebbe considerare vietata, in termini assoluti e incondizionati, l'istituzione di marchi di “origine” o di “qualità” ad opera di enti pubblici. A suo avviso, il divieto sarebbe configurabile soltanto in relazione alla sussistenza di precise caratteristiche o requisiti concreti del marchio in questione, tali da determinare un illegittimo ostacolo alla libertà di concorrenza e alla libera circolazione dei prodotti all'interno dei confini dell'Unione.

Questa tesi non può essere condivisa.

Ferme le considerazioni dianzi svolte, da aversi qui per ribadite, si deve osservare che non è esatto l'assunto, secondo cui la normativa impugnata lascerebbe impregiudicata la questione se il marchio *de quo* sia riferito all'origine, alla qualità o ad entrambi tali profili dei prodotti cui sia attribuito e, soprattutto, se ed in quali termini la qualità sia ricondotta all'origine esclusivamente “marchigiana” dei prodotti medesimi.

In realtà, il testuale tenore della norma rende palese che il marchio in questione è riferito sia all'origine sia alla qualità (art. 21, commi 3 e 5, della legge regionale), mentre l'origine “marchigiana” dei prodotti è rimarcata con analogha chiarezza dalla denominazione della Regione inserita nel marchio.

È poi irrilevante che nella norma censurata non sia indicato a quali “lavorazioni artigiane” il marchio sia potenzialmente attribuito, trattandosi di disposizioni di dettaglio che la norma stessa demanda alla Giunta regionale.

Infine, quanto al quesito «se debbano considerarsi pregiudizialmente esclusi o meno i produttori o gli operatori economici di altri Stati dell'Unione europea – o di altre Regioni italiane che soddisfino i requisiti previsti nei disciplinari», va rilevato che si tratta di un profilo ipotetico, peraltro privo di riscontri nel dettato della norma e comunque inidoneo ad escludere il carattere potenzialmente lesivo per la libera circolazione delle merci, sopra evidenziato.

Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011, che ha sostituito l'art. 34 della legge della stessa Regione n. 20 del 2003, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

La declaratoria d'illegittimità costituzionale comprende l'intera disposizione, avuto riguardo alla stretta connessione delle norme che la compongono.

Ogni altro profilo resta assorbito.

5.— Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011, sostitutivo dell'art. 29 della legge regionale n. 4 del 1996, nella parte relativa ai commi 6 e 7, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Infatti, la Regione ha dedotto che, pochi giorni dopo la notificazione del ricorso introduttivo del presente giudizio, è entrata in vigore la legge regionale 6 luglio 2011, n. 13 (Modifiche alle leggi regionali: 1° giugno 1999, n. 17 “Costituzione società regionale di sviluppo”; 2 settembre 1997, n. 60 “Istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM)”); 29 aprile 2011, n. 7 “Legge comunitaria regionale 2011”) con la quale, all'art. 7, il legislatore regionale ha provveduto a sostituire integralmente il censurato art. 2, operando una nuova sostituzione dell'art. 29 della legge regionale n. 4 del 1996. Nella nuova versione della norma gli impugnati commi 6 e 7 non compaiono, risultando sostituiti da un nuovo comma 6, che si limita a disporre quanto segue: «6. Ai cittadini dei paesi terzi che vogliano esercitare la professione di maestro di sci, si applicano le disposizioni di cui al D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)».

La Regione ha anche escluso ogni ipotesi di applicazione *medio tempore* della disciplina oggetto dell'impugnazione.

La difesa dello Stato, preso atto di quanto sopra, ha dichiarato di non opporsi alla declaratoria di cessazione della materia del contendere. Pertanto, va disposto in conformità, come da dispositivo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), articolo che sostituisce l'articolo 34 della legge della Regione Marche 28 ottobre 2003, n. 20 (Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione);

2) *dichiara* cessata la materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011, che ha sostituito l'articolo 29 della legge della Regione Marche 23 gennaio 1996, n. 4 (Disciplina delle attività professionali nel settore del turismo e del tempo libero), nella parte in cui ha inserito i commi 6 e 7, questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri 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 2 aprile 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2012.

| Sentenza del 12 aprile 2012, n. 90 | | |
|--|---|-------------------------------------|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione autonoma Trentino Alto Adige | |
| Materia | Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 5, comma 5 ter, legge della Regione Trentino Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3 aggiunto dall'articolo 4, comma 1 lettera b) legge della Regione Trentino Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4 (Modifica dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano) | illegittimità costituzionale | art. 3, 97, 117, terzo comma, Cost. |
| art. 4, comma 1, lettera a), legge della Regione Trentino Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4 (Modifica dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano) | cessazione della materia del contendere | art. 3, 97, 117, terzo comma, Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale che prevede la possibilità, per coprire vacanze in organico relative a specifici profili, di ricorrere al concorso interno, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti coperti attraverso procedure selettive pubbliche nel triennio precedente. Al concorso possono partecipare i dipendenti in possesso dei requisiti previsti dal regolamento e dal contratto collettivo.</p> <p>La Corte ha ripetutamente affermato che il concorso pubblico è la modalità generale non solo per l'assunzione nella pubblica amministrazione, ma anche per i casi di nuovo</p> | | |

inquadramento di dipendenti già in servizio e di trasformazione di rapporti non di ruolo e non instaurati ab origine mediante concorso in rapporti di ruolo, ed ha sottolineato che il ricorso al concorso interno deve essere previsto soltanto nei casi in cui lo stesso sia funzionale al buon andamento dell'amministrazione e qualora sussistano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico. Inoltre, sempre secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, la percentuale del cinquanta per cento dei posti che si può riservare al concorso interno deve essere calcolata non prendendo in considerazione i posti messi a concorso nel passato, ma facendo riferimento alle carenze in organico nel momento in cui viene bandito il concorso.

SENTENZA N. 90

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifica dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 luglio-3 agosto 2011, depositato in cancelleria il 5 agosto 2011, ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

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 4, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifica dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano), in quanto in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché con gli artt. 24 e 62 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), e con l'art. 52 del decreto legislativo 9 maggio 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

L'art. 4, comma 1, lettera *a*), della citata legge reg. prevede che, all'art. 5 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 21 luglio 2000, n. 3 (Norme urgenti in materia di personale), sia apportata la seguente modificazione: «alla fine del comma 5 sono aggiunte le parole: “nonché la percentuale di posti riservati all'ingresso dall'esterno, che non può essere inferiore al 50 per cento, salvo per le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale”».

Il complessivo dettato del comma 5 dell'art. 5 della legge reg. n. 3 del 2000 (cui la disposizione precedentemente citata accede) prevede che: «Con regolamento vengono definiti, previa informazione alle Organizzazioni Sindacali, i criteri e le modalità di ricorso alle diverse forme di accesso di cui al comma 1, nonché le procedure per il reclutamento del personale a tempo determinato. Con lo stesso provvedimento sono disciplinati i requisiti generali di accesso all'impiego regionale, le modalità concorsuali e le procedure relative agli adempimenti per i nuovi assunti nonché la percentuale di posti riservati all'ingresso dall'esterno, che non può essere inferiore al 50 per cento, salvo per le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima, poiché la stessa – nel consentire la deroga al limite del 50 per cento dei posti messi a concorso e riservati a candidati esterni all'amministrazione per quanto attiene «le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale» – si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009 e dall'art. 52, comma *l-bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001 violando, irragionevolmente, i principi di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione, prestandosi ad essere utilizzata «per aggirare» il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La ricordata previsione legislativa sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto – alterando la proporzione tra la percentuale dei posti riservati a candidati esterni e quella dei posti riservati a candidati interni, e ponendosi in contrasto con quanto stabilito dalla sopra ricordate norme statali, espressive di un principio di coordinamento della finanza pubblica, volto al contenimento della spesa pubblica – verrebbe ad eccedere la

competenza legislativa regionale in relazione ai principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica» la cui determinazione spetta allo Stato.

2.— Con riferimento a tale questione, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

2.1.— Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'art. 7, comma 3, della legge reg. 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012–2014 della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige – Legge finanziaria), ha modificato la normativa censurata, espungendo da detta disposizione le parole «salvo per le professionalità che si sviluppano su più livelli giuridico-economici per progressione verticale».

2.1.1.— Proprio in considerazione di tale modifica – conformemente alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2012, la difesa erariale, nella memoria depositata il 2 marzo 2012, ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge regionale in esame.

2.1.2.— Alla data della decisione, non risulta che detta rinuncia sia stata accettata dalla Regione resistente. Peraltro, secondo la giurisprudenza costituzionale, la rinuncia non regolarmente accettata dalla controparte, pur non comportando l'estinzione del processo, può fondare, unitamente ad altri elementi, la dichiarazione di cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente (*ex plurimis*, sentenze n. 320 del 2008 e n. 451 del 2007; ordinanza n. 126 del 2010).

2.2.— Nel caso di specie, poiché la disposizione regionale impugnata non risulta aver avuto applicazione *medio tempore* e presenta, attualmente, un contenuto soddisfacente delle ragioni del ricorrente, e venuto, perciò, meno l'interesse di questo ultimo a coltivare il ricorso, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere. Ciò limitatamente alla questione di legittimità dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge reg. n. 4 del 2011.

3.— Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche la lettera *b*) del comma 1 dell'art. 4 della stessa legge regionale, nella parte in cui inserisce, dopo il comma 5 dell'art. 5 della legge reg. n. 3 del 2000, il comma *5-ter*.

In particolare quest'ultimo, dopo aver stabilito che: «Al fine di fronteggiare vacanze in specifici profili professionali, senza ricorrere a nuove assunzioni di personale, non più del 50 per cento dei posti coperti attraverso procedure selettive pubbliche nel triennio precedente potrà essere assegnato mediante concorsi interni, ai quali è ammesso il personale in possesso dei requisiti previsti dal regolamento riguardante le modalità di accesso e dal contratto collettivo», prevede che: «Il rispetto della predetta percentuale può essere assicurato anche con compensazione tra i diversi profili professionali».

Esso violerebbe gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.

Infatti, nello stabilire che il rispetto della quota del 50 per cento dei posti mediante concorsi esterni avvenga anche con compensazione tra i diversi profili professionali (in difformità dal dettato dei ricordati art. 24 del d.lgs. n. 250 del 2009 e art. 53 (*recte*: 52) del d.lgs. n. 165 del 2001), la disposizione regionale impugnata determinerebbe una sostanziale deroga al principio, ormai consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale non può essere riservata a concorsi interni una quota superiore al 50 per cento dei posti disponibili.

Secondo la difesa regionale questa disciplina assicurerebbe il buon andamento dell'amministrazione, garantendo nel contempo «adeguati criteri selettivi» e, in virtù del

successivo comma 5-*quater*, anche il rispetto del limite minimo del 50 per cento di posti riservati all'esterno, nel caso – che attualmente si verifica – in cui, a causa delle limitazioni introdotte dalle norme finanziarie, non sia possibile procedere a nuove assunzioni di personale.

3.1.— La questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame è fondata con riferimento ai principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

3.1.1.— Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente affermato che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*ex plurimis*: sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009). In tale quadro, questa Corte ha altresì escluso la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, chiarendo che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i 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 (sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004)» (sentenza n. 68 del 2011).

3.1.2.— Né, per quello che riguarda la norma in esame, ha un qualche rilievo la circostanza che, fra i requisiti necessari per la progressione in carriera vi sia quello di essere stati in precedenza assunti presso l'amministrazione di appartenenza a seguito di un pubblico concorso, né la considerazione svolta dalla difesa regionale che, a causa delle limitazioni introdotte dalle norme finanziarie, non sia possibile procedere a nuove assunzioni di personale.

Si ribadisce che questa Corte ha, difatti, più volte chiarito che la progressione nei pubblici uffici deve avvenire, in linea di principio, per concorso (da ultimo, sentenza n. 30 del 2012), sottolineando, altresì, relativamente alla possibilità di riserva di quote al personale interno e di deroga al principio del pubblico concorso, che non ha alcun «rilievo la circostanza che, fra i requisiti che si debbono avere per potere godere della progressione in carriera vi sia quello di essere stati in precedenza assunti presso l'amministrazione di appartenenza a seguito di un pubblico concorso, trattandosi, evidentemente, di concorso bandito per una qualifica diversa ed inferiore rispetto a quella cui si accederebbe per effetto della disposizione censurata» (sentenza n. 30 del 2012).

3.1.3.— Le invocate particolari situazioni, legate alla funzionalità della Regione, che legittimerebbero la censurata normativa, si risolvono in astratte affermazioni di intenti, in parte contraddittorie e, comunque, non in grado di giustificare una normativa lesiva del buon andamento dell'amministrazione. Infatti l'attivazione solo delle procedure riservate agli interni (le quali possono giungere fino al limite del cinquanta per cento dei posti «coperti attraverso prove selettive pubbliche nel triennio precedente»), congiuntamente alla mancata effettuazione dei concorsi per i candidati esterni, determina la violazione della norma interposta, rappresentata dal comma 1-*bis* dell'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001 che prevede «la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50

per cento di quelli messi a concorso». Né può pensarsi ad un sistema che utilizzi, nel conteggio della percentuale numerica valevole per le procedure selettive interne, i posti messi a concorso pubblico nel passato, dato che la percentuale massima del cinquanta per cento dei posti messi a concorso riservabile al personale interno, di cui alla citata norma interposta, deve intendersi, per non confliggere con il dettato degli artt. 3 e 97 Cost., riferibile a concorsi che la prevedano nel momento genetico, non essendo possibile che per il suo calcolo si prendano in considerazione, retroattivamente, concorsi già svolti. Qualora, poi, unitamente alle procedure riservate agli interni fossero banditi concorsi aperti a candidati esterni, sarebbe smentito il presupposto di partenza, secondo cui le limitazioni di bilancio non renderebbero possibile l'assunzione di nuovo personale e, comunque, si attiverebbe una procedura non disciplinata dalla normativa in questione.

È, infine, lesivo del buon andamento dell'amministrazione il criterio della «compensazione» globale tra tutto il personale della quota del cinquanta per cento dei posti riservata al personale interno, dato che questo tipo di calcolo indifferenziato potrebbe determinare una riserva dei posti per i profili professionali più rilevanti a favore del personale interno e un'indizione di concorsi indirizzati a candidati esterni solo per le qualifiche e mansioni inferiori.

3.2.— Poiché nella fattispecie oggetto della normativa impugnata è, per i motivi innanzi indicati, riscontrabile la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 4 del 2011, nella parte in cui aggiunge all'art. 5 della legge reg. n. 3 del 2000 il comma *5-ter*, è fondata.

4.— Rimane assorbita la censura sollevata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge reg. n. 4 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma *5-ter*, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 21 luglio 2000, n. 3 (Norme urgenti in materia di personale), aggiunto dall'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifica dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano);

2) *dichiara* cessata la materia del contendere relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 4 del 2011.

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

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2012

| Sentenza del 18 aprile 2012, n. 96 | | |
|--|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via incidentale | |
| Rimettente | Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria | |
| Parti costituite | Soggetti privati | |
| Interveniente | Regione Umbria | |
| Materie | Agricoltura Turismo Governo del territorio | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 3, comma 3, legge Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28 (Disciplina delle attività agrituristiche) | non fondatezza della questione | artt. 3, 9, secondo comma e 41, primo comma, Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>Oggetto della presente sentenza è la norma regionale dell'Umbria che prevede che possano essere utilizzate per l'attività agrituristica soltanto le strutture esistenti nell'azienda agricola prima dell'entrata in vigore della legge regionale di disciplina delle attività agrituristica. Il relativo giudizio di legittimità costituzionale è stato sollevato in via incidentale dal TAR dell'Umbria in relazione agli articoli 3, 9, comma secondo e 41, comma primo, Cost.. Tutte e tre le questioni di legittimità sollevate sono state dichiarate dalla Corte non fondate.</p> <p>Per quanto concerne la questione di legittimità relativa all'art. 3 Cost., la Corte ha ritenuto non irragionevole la fissazione di un limite temporale certo, consistente nella data di entrata in vigore della legge regionale censurata, per consentire l'individuazione del patrimonio edilizio esistente nella campagne umbre utilizzabile ai fini dell'attività agrituristica. Tale norma regionale viene ricompresa dalla Corte, in modo prevalente, nella materia "governo del territorio" di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost.. E' una disposizione che dà specifica attuazione regionale al principio fondamentale posto dalla norma statale contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), ove è previsto che possono essere utilizzati per attività agrituristiche gli edifici o parte di essi già esistenti nel fondo. La ratio di questo principio fondamentale della materia posto dalla legge statale è quella di evitare il proliferare di fabbricati nuovi ed estranei allo svolgimento delle attività agricole in senso stretto e al contesto territoriale storico delle campagne umbre. La norma regionale censurata è ritenuta, pertanto, dalla Corte non manifestamente irragionevole, in quanto diretta a una razionale disciplina del territorio agricolo. Inoltre il limite temporale da essa fissato non impedisce l'accesso al mercato di nuovi soggetti o l'avvio di nuove iniziative agrituristiche, ma prescrive solo che ogni attività agrituristica vecchia o nuova si avvalga di fabbricati esistenti sui fondi rustici in data anteriore all'entrata in vigore della legge regionale. Non viene, quindi, riscontrata dalla Corte alcuna violazione dell'art. 41, comma primo, Cost., in quanto la disposizione regionale in questione non pone alcun limite all'iniziativa economica privata in campo</p> | | |

agrituristico, ma solo una restrizione all'uso di beni immobili, allo scopo di preservare razionalmente il territorio e di valorizzarne le caratteristiche specifiche, in coerenza con le finalità perseguite da tutte le leggi in materia urbanistica. Anche la questione di legittimità sollevata in riferimento all'art. 9 Cost. è dichiarata non fondata dalla Corte. La compromissione del paesaggio non è, infatti, ritenuta conseguente a un ipotetico spopolamento delle campagne legato a un'eccessiva restrizione all'uso di fabbricati nei fondi rustici, ma semmai alla possibilità che le campagne diventino luoghi di edificazioni massicce, con conseguente perdita della loro intrinseca natura, per trasformarsi in parchi turistici, nei quali l'attività agricola non sarebbe più reale e operante, ma solo fittizia e subalterna ad attività alberghiere.

SENTENZA N. 96

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28 (Disciplina delle attività agrituristiche), promosso dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria nel procedimento vertente tra la ditta Conforti Aldo e la Comunità montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte ed altri, con ordinanza del 31 gennaio 2011, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2011, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione della ditta Conforti Aldo, della Comunità montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte e l'atto di intervento della Regione Umbria;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la ditta Conforti Aldo, Paola Manuali per la Regione Umbria e Roberto Baldoni per la Comunità montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria dubita, in riferimento agli articoli 3, 9, secondo comma, e 41, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione Umbria 14 agosto 1997, n. 28 (Disciplina delle attività agrituristiche), nella parte in cui prevede che possono essere utilizzate per l'attività agriturbistica soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge medesima.

2. – Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità delle questioni, sollevate dalla Regione Umbria e dalla Comunità montana Orvietano-Narnese-Amerino-Tuderte.

La Regione Umbria ha eccepito, sin dall'atto di intervento, l'inammissibilità delle questioni per la genericità delle censure formulate dal rimettente.

2.1. – L'eccezione è priva di fondamento in quanto il rimettente ha svolto argomenti specifici a sostegno dell'asserito contrasto tra la norma regionale censurata ed i parametri evocati.

2.2. – Ancora, la Regione Umbria e la Comunità montana assumono che il rimettente avrebbe dovuto censurare anche la norma statale contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), ove è previsto che «possono essere utilizzati per attività agrituristiche gli edifici o parte di essi già esistenti nel fondo». La disposizione citata, in quanto espressione di un principio fondamentale della materia del governo del territorio, di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., troverebbe applicazione anche nella Regione Umbria, con la conseguenza che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale non varrebbe a rendere utilizzabile, a fini di agriturismo, l'immobile di nuova costruzione, oggetto dei provvedimenti impugnati nel giudizio principale.

2.3 – L'eccezione non è fondata.

La norma regionale censurata e la norma statale citata al paragrafo precedente dettano prescrizioni diverse, anche se non contrastanti, ma anzi dirette ad un unico fine. La norma statale, che contiene, come sarà specificato in seguito, un principio fondamentale nella materia «governo del territorio» – attribuita dal terzo comma dell'art. 117 Cost. alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni – limita l'utilizzabilità degli edifici per attività agrituristiche a quelli «già esistenti» sul fondo, mentre nella norma regionale è fissato un preciso limite temporale (la data di entrata in vigore della legge reg. n. 28 del 1997). Il giudice rimettente ritiene, con motivazione non implausibile, che l'eventuale accoglimento della questione sollevata inciderebbe, con l'eliminazione del limite temporale, sulla decisione che lo stesso rimettente è chiamato ad assumere nel giudizio *a quo*, in relazione al ricorso presentato da un privato avverso due provvedimenti della Comunità

montana Orvietano-Narnense-Amerino-Tuderte. È evidente come il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria debba applicare nel processo principale la norma regionale censurata, mentre resterebbe comunque a lui affidata la valutazione circa l'applicabilità e la portata della norma statale di principio, non censurata nel presente giudizio di costituzionalità, nell'ipotesi che la questione fosse accolta da questa Corte.

2.4. – Infine, nella memoria illustrativa, la Regione Umbria ha ulteriormente eccepito l'inammissibilità delle questioni per violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, e dunque dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Secondo la difesa regionale il giudice *a quo*, dopo avere dichiarato, nell'ordinanza di rimessione, di condividere i dubbi di costituzionalità prospettati dalla parte ricorrente, avrebbe dovuto sottoporre alla Corte la questione nei termini in cui era stata formulata dalla parte stessa, in applicazione della regola contenuta nell'art. 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953.

L'eccezione è destituita di fondamento, in quanto il giudice *a quo*, dopo aver dato atto che la parte ricorrente aveva eccepito l'illegittimità costituzionale della norma regionale, ha sollevato d'ufficio le questioni, precisando che le ragioni del dubbio di costituzionalità si fondano su «considerazioni in larga parte diverse» da quelle svolte dalla parte a sostegno dell'eccezione, come confermato dall'evocazione di parametri solo in parte coincidenti.

3. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Umbria n. 28 del 1997, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., non è fondata.

3.1. – Questa Corte ha affermato che l'attività agrituristica, pur rientrando, in via immediata, nelle materie agricoltura e turismo, di competenza regionale residuale, «interferisce con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato». Di conseguenza, le Regioni «devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato» (sentenza n. 339 del 2007).

Come già accennato nel paragrafo 2.3, la disposizione censurata nel presente giudizio è compresa, in modo prevalente, nella materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente. I limiti alla utilizzabilità per fini agrituristici dei fabbricati rurali sono infatti posti dalla legge per regolare in modo razionale l'inserimento nei territori agricoli di attività connesse, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, destinate alla ricezione ed all'ospitalità, «mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata» (art. 2135 del codice civile). L'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 – come pure l'art. 3, primo comma, della precedente legge 5 dicembre 1985, n. 730 (Disciplina dell'agriturismo) – contiene un principio fondamentale, la cui *ratio* è quella di promuovere l'attività agrituristica, senza tuttavia consentire edificazioni nuove ed estranee allo svolgimento delle attività agricole in senso stretto, allo scopo di garantire il mantenimento della natura peculiare del territorio e preservarlo così dalla proliferazione di fabbricati sorti in vista soltanto dell'esercizio di attività ricettive in immobili non facenti parte, *ab origine*, dell'azienda agricola.

3.2. – La norma statale sopra citata si limita all'enunciazione di un principio, destinato a trovare specifiche attuazioni nelle legislazioni delle diverse Regioni, in conformità alle caratteristiche morfologiche, storiche e culturali di ciascuna di esse. Tale principio pone un limite rigoroso, escludendo che possano essere destinati ad attività agrituristiche edifici

costruiti *ad hoc*, non «già esistenti sul fondo» prima dell'inizio delle attività medesime. Si vuole in sostanza prevenire il sorgere ed il moltiplicarsi di attività puramente turistiche, che finiscano con il prevalere su quelle agricole, in violazione della norma codicistica prima citata e con l'effetto pratico di uno snaturamento del territorio, usufruendo peraltro delle agevolazioni fiscali previste per le vere e proprie attività ricettive connesse al prevalente esercizio dell'impresa agricola.

3.3. – Le Regioni hanno variamente attuato il principio fondamentale posto dalla legge statale, che, come già evidenziato, lascia alle stesse la determinazione delle modalità concrete – da inserire, come prescrizioni, nelle proprie leggi – volte ad individuare con precisione il limite temporale imposto, in via generale, dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

La modalità attuativa scelta dalla Regione Umbria consiste nella fissazione di un limite cronologico certo (la data di entrata in vigore della legge reg. n. 28 del 1997), allo scopo di consentire e promuovere l'utilizzazione per attività agrituristiche dell'ingente patrimonio edilizio esistente nelle campagne umbre, in parte fatiscente e in rovina, il cui recupero viene incentivato in diversi modi. Il senso dell'indicazione di una data precisa è quello di bloccare nuove costruzioni, destinate sin dall'inizio a fini agrituristiche, negli stessi territori ove sorgono quelle storiche e già impiegate nelle attività agricole in senso stretto. La norma è particolarmente rigorosa, in quanto tende a neutralizzare la costruzione di complessi edilizi destinati, in tempi relativamente brevi, alla prestazione prevalente di servizi turistici, che si inserirebbero pertanto in modo forzato nel contesto territoriale storico delle campagne umbre.

Alla luce di quanto detto sopra, la norma censurata non è manifestamente irragionevole, in quanto obbedisce ad una scelta di politica legislativa di particolare rigidità, compatibile tuttavia con la finalità di una razionale disciplina del territorio agricolo. Né si può dire che la stessa norma produca un “congelamento” delle attività agrituristiche, giacché il limite temporale in essa indicato non si riferisce all'ingresso nel mercato di nuovi soggetti o all'avvio di nuove iniziative in questo campo. La norma in esame prescrive, piuttosto, che ogni attività di agriturismo, vecchia o nuova, si avvalga di fabbricati esistenti sui fondi rustici in data anteriore all'entrata in vigore della legge regionale. Non è impedito in tal modo che nuovi soggetti possano avviare attività agrituristiche, avvalendosi degli edifici di cui sopra, purché sia rispettato il criterio di prevalenza dell'attività agricola, *ex art. 2135 cod. civ.*, al quale è strettamente legato il divieto di adibire ad agriturismo edifici costruiti appositamente per tale scopo.

3.4. – Il trascorrere del tempo può determinare, ad un certo punto, come segnalato dal rimettente, la necessità di rivedere il limite, spostandolo eventualmente in avanti. Tale intervento può essere effettuato però soltanto dallo stesso legislatore regionale, giacché per stabilire una nuova data, superando quella oggi fissata, sarebbe necessaria comunque una valutazione concreta del grado di utilizzazione delle strutture anteriori e delle condizioni in cui si trovano i territori agricoli dell'Umbria dopo l'avvio e lo sviluppo delle numerose iniziative in campo agriturismo registratesi negli ultimi decenni. Se questa valutazione concreta non fosse necessaria, sarebbe sufficiente la fissazione di un limite temporale unico su scala nazionale. L'indirizzo del legislatore statale è stato invece diverso, in considerazione del fatto che le scelte politiche in questo settore sono strettamente legate alle caratteristiche delle diverse parti del territorio nazionale e non possono quindi obbedire a decisioni centralizzate e forzosamente uniformi.

Se l'uniformità forzata del limite temporale non può essere frutto di una scelta legislativa nazionale, valida per tutte le Regioni, *a fortiori* essa non può discendere da una decisione di questa Corte, in quanto estranea alla funzione di controllo di legittimità costituzionale.

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Umbria n. 28 del 1997, proposta con riferimento all'art. 41, primo comma, Cost., non è fondata.

4.1. – Gli stessi motivi che portano ad escludere la manifesta irragionevolezza della norma censurata valgono a ritenerla immune dal denunciato vizio di legittimità costituzionale derivante dalla violazione dell'art. 41, primo comma, Cost.

L'iniziativa economica privata in campo agrituristico è libera, in quanto a nessuno è inibito l'accesso a questo settore di attività imprenditoriale, purché segua determinate modalità, uguali per tutti, ritenute dal legislatore nazionale e da quello regionale indispensabili a mantenere le attività agrituristiche nel proprio alveo, senza sovrapposizioni prevaricanti sull'attività agricola o aggiramenti della prescrizione fondamentale contenuta nell'art. 2135 cod. civ. È ben possibile, ad esempio, acquisire in proprietà edifici già esistenti nei fondi agricoli prima della data indicata nella legge regionale, così come è possibile utilizzare per la prima volta, a fini agrituristici, fabbricati già posseduti dall'imprenditore agricolo, che voglia avviare, *ex novo*, l'attività di cui sopra. Non v'è quindi un limite all'avvio di nuove iniziative, né alla concorrenza tra gli imprenditori del settore, ma solo una restrizione nell'uso di beni immobili, allo scopo di preservare razionalmente il territorio e di valorizzarne le caratteristiche specifiche, in coerenza con le finalità perseguite da tutte le leggi in materia di urbanistica.

5. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Umbria n. 28 del 1997, proposta con riferimento all'art. 9 Cost., non è fondata.

5.1. – Il rimettente segnala l'ipotetico pericolo che un'eccessiva restrizione all'uso di fabbricati situati in fondi rustici – anche costruiti dopo la data indicata dalla norma censurata – possa determinare l'abbandono degli stessi fondi ed il progressivo spopolamento delle zone collinari dell'Umbria, che costituiscono gran parte del territorio di questa Regione, con conseguente compromissione del suo paesaggio.

Tale preoccupazione non solo è legata ad incerte previsioni economico-sociali, non verificabili nella sede di un giudizio di legittimità costituzionale, ma contrappone un rischio futuro ipotizzato ad una necessità di tutela del paesaggio attuale e concreta, giustificata dalla comune esperienza. Emerge infatti in modo evidente l'interesse primario, sia della comunità nazionale, sia di quella regionale, a che le campagne non diventino luoghi di edificazioni massicce, che facciano ad esse perdere la loro intrinseca natura, per trasformarle in parchi turistici, nei quali l'attività agricola non sarebbe più reale e operante, ma solo fittizia e subalterna ad attività alberghiere. Ciò determinerebbe l'alterazione del paesaggio, che deve essere invece tutelato e mantenuto, pur nella cura e nel rinnovamento delle strutture esistenti, nella sua essenziale natura agreste.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della legge della Regione Umbria 14 agosto 1997 n. 28 (Disciplina delle attività agrituristiche),

sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, secondo comma, e 41, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2012

| Sentenza del 20 aprile 2012, n. 99 | | |
|---|---|---|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione autonoma Sardegna | |
| Materie | Energia Sistema tributario e contabile dello Stato Sistema tributario e contabile regionale e locale Stabilizzazione del personale Tutela dell'ambiente | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 17, comma 9, legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori d'intervento) | illegittimità costituzionale | art. 117, terzo comma, Cost. art. 4, primo comma, lettera e), Statuto della Regione Sardegna |
| art. 18, comma 20, l.r. Sardegna 12/2011 | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. |
| art. 20, comma 2, l.r. Sardegna 12/2011 | illegittimità costituzionale | artt. 117, terzo comma e 97, Cost. |
| art. 21, l.r. Sardegna 12/2011 | illegittimità costituzionale | artt. 3 e 97, Cost. |
| art. 3, comma 1, l.r. Sardegna 12/2011 | inammissibilità della questione | artt. 8 e 56, Statuto della Regione Sardegna |
| art. 18, comma 23, lettera c), l.r. Sardegna 12/2011 | inammissibilità della questione | art. 4, Statuto della Regione Sardegna art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |
| art. 20, comma 1, l.r. Sardegna 12/2011 | inammissibilità della questione | art. 117, terzo comma e 97, Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte Costituzionale è chiamata a giudicare della legittimità di alcune norme della legge regionale sarda 30 giugno 2011, n. 12, intervenuta a disciplinare diversi settori.</p> <p>La prima norma (art. 3, comma 1) concerne le compartecipazioni regionali ai tributi erariali i cui accertamenti possono essere effettuati “anche sulla base degli indicatori disponibili, relativi ai gettiti tributari”. Trattandosi di disposizione attuativa dello statuto in materia tributaria (art. 8 legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), il ricorrente lamenta al riguardo la mancanza del rispetto della procedura di attuazione, stabilita dall'art. 56 dello Statuto, che prevede l'intervento di una commissione paritetica, ma non adduce motivi sufficienti a chiarire la necessità di tale procedura con riferimento al caso di specie, per cui la relativa questione viene dichiarata inammissibile.</p> <p>La censura di inammissibilità investe anche i rilievi governativi riguardanti l'art. 18, comma</p> | | |

23, lettera c, l.r. n. 12/2011, che permette ai consorzi di bonifica di produrre energia elettrica da fonti rinnovabili in deroga al limite dell'autoconsumo, fissato dalla normativa statale di attuazione (d.lgs n. 79/2009) della direttiva europea sul mercato interno dell'energia elettrica (dir. 96/92/CE), limite che consente di qualificare il soggetto quale "autoproduttore". Alla base dei suddetti rilievi è la dedotta violazione della norma statutaria che sancisce la competenza regionale in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica (art. 4 l, cost. n. 3/1948) e della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma 2, lettera s, Cost.). Ad avviso della Corte non sono sufficientemente chiari i motivi del contrasto tra le normative richiamate, posto che la normativa regionale non contempla una definizione di "autoproduttore" diversa e non comparabile con quella prevista dalla normativa statale, motivo per cui la questione è giudicata inammissibile.

Altre questioni sottoposte all'attenzione del giudice costituzionale attengono a due disposizioni della legge regionale in parola, riguardanti l'una (art. 20, comma 1) il finanziamento di programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari delle amministrazioni locali da parte dell'Amministrazione regionale e l'altra (art. 20, comma 2) i criteri per l'individuazione delle funzioni del personale e la specificazione delle medesime nei suddetti programmi. Della prima norma, per consolidata giurisprudenza costituzionale, viene dichiarata l'inammissibilità della questione per l'intervenuta sentenza n. 30 del 2012 della Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'altra norma regionale (art. 7, comma 1, l.r. n. 19/2011 che modifica l'art. 3 l.r. n. 3/2009) di cui la prima costituiva interpretazione autentica, in quanto la disposizione oggetto del ricorso non può esplicare effetti nell'ordinamento. Della seconda norma viene dichiarata l'illegittimità costituzionale, in quanto contenente disposizioni attuative della norma censurata dalla citata sentenza n. 30.

Restando sul tema della stabilizzazione, la Corte affronta la questione in relazione alla categoria dei lavoratori socialmente utili, nei confronti dei quali la Regione (art. 21 l.r. 19/2011) ha predisposto apposite misure che si sostanziano in un programma volto a consentire agli enti utilizzatori (comprese le società *in house*) di continuare ad avvalersi della quasi totalità dei predetti lavoratori, con accollo del relativo onere finanziario in capo alla Regione stessa, legittimando, in definitiva, una sorta di procedura di inquadramento dei lavoratori medesimi all'interno delle amministrazioni regionali e locali. La norma in esame non contiene la benché minima previsione di un pubblico concorso con garanzia di partecipazione di tutti gli aventi diritto, in ossequio ai principi costituzionali sanciti dagli artt. 3 e 97 Cost., o di una riserva di posti, non superiore al 30 per cento e sempre che vi sia la presenza di requisiti determinati quali la tipicità di funzioni o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, stabilita a livello statale dall'art. 12, comma 4, d.lgs. n. 468 del 1997. Di conseguenza, la questione di legittimità si rileva fondata.

Alla medesima conclusione giunge la Corte in riferimento all'art. 18, comma 20, l.r. 19/2011, che impone alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), ai fini di poter beneficiare dell'esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive (Irap), di attivarsi presso la Direzione generale dell'Assessorato competente, trasmettendo una comunicazione attestante il relativo diritto. Invero, l'imposta di cui trattasi è un tributo statale, per ciò stesso sottoposto alla disciplina statale (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost), rimanendo riservati alla disciplina regionale solo alcuni specifici aspetti, ivi compreso

il potere di disporre la relativa esenzione; senza considerare, peraltro, che l'obbligo della suddetta comunicazione, lungi dal rappresentare per le Onlus uno snellimento burocratico, come sostenuto dalla difesa regionale, costituisce invece, a parere del giudice, un ulteriore onere a carico delle stesse.

La questione di legittimità è fondata anche con riguardo ai motivi di ricorso inerenti l'art. 17, comma 9 della legge regionale in esame, in tema di procedure per l'autorizzazione e gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. La normativa europea (dir. 2009/28/CE) e quella nazionale di recepimento (d.lgs. n. 28/2011) in materia si muovono nell'univoca direzione di privilegiare procedure semplificate e accelerate, in relazione alle quali alle regioni e province autonome è riconosciuta la facoltà di estenderne l'ambito di applicazione fino ad una soglia massima di potenza di energia elettrica pari a 1 MW (art. 6, d.lgs. n. 28/2011). La norma regionale richiamata, col consentire solo a determinati soggetti la possibilità di attuare una procedura semplificata, delimita l'ambito soggettivo della materia riservata, a livello di principio, alla competenza legislativa dello Stato in materia di energia dall'art. 117, terzo comma, Cost. Il contrasto con il dettame costituzionale si rileva ancor più considerando "lo spirito della normativa, volto a promuovere la diffusione delle energie rinnovabili".

SENTENZA N. 99

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, 17, comma 9, 18, commi 20 e 23, lettera c), 20, commi 1 e 2, e 21 della legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori d'intervento), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 29 agosto 2011, depositato in cancelleria il 31 agosto 2011, ed iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, comma 1, 17, comma 9, 18, commi 20 e 23, lettera c), 20, commi 1 e 2, e 21 della legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori d'intervento).

2.— La prima doglianza si riferisce all'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2011. Tale disposizione prevede che, ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), modificato dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), «in assenza dell'adeguamento delle relative norme di attuazione [...], gli accertamenti delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali sono effettuati anche sulla base degli indicatori disponibili, relativi ai gettiti tributari». Tale previsione, sostiene il ricorrente, configurerebbe un'attuazione unilaterale dello statuto in materia tributaria, che inciderebbe sulle attuali disposizioni di attuazione contenute in particolare negli articoli da 32 a 38 del d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna), senza rispettare le modalità previste dal medesimo statuto all'art. 56, ove si prevede l'intervento di una commissione paritetica.

2.1.— La parte resistente, al contrario, sostiene che tale doglianza sarebbe inammissibile, poiché il ricorrente non dimostrerebbe la necessità che il nuovo articolo 8 dello statuto riceva attuazione attraverso il procedimento previsto all'art. 56.

2.2.— L'eccezione d'inammissibilità deve essere accolta, per l'inadeguatezza e la genericità dei motivi di ricorso relativi all'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2011.

Il ricorrente, infatti, pur evocando gli articoli 4, 5 e 56 dello statuto, omette di argomentare le ragioni per le quali alla Regione non dovrebbe spettare il potere di quantificare l'ammontare delle compartecipazioni ai tributi erariali, al fine di redigere il bilancio di previsione. Né si fa menzione dell'articolo 7 dello statuto che, secondo la difesa regionale, garantisce l'autonomia finanziaria e contabile, nell'esercizio della quale, sempre secondo la difesa, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo art. 8 dello statuto, è stata emanata la norma impugnata, per consentire che fosse predisposto il bilancio regionale. Neppure il ricorrente spiega quali norme di attuazione si renderebbero necessarie per dare

applicazione al nuovo art. 8 dello statuto, che determina la quota di tributi da trasferire alla Regione in riferimento a ciascuna compartecipazione. Del resto, tra le sentenze evocate dalla parte ricorrente (sentenze n. 213 del 1998, n. 160 del 1985, n. 180 del 1980 e n. 151 del 1972) sono inclusi casi che trattano di situazioni non assimilabili a quella qui in esame, in cui la legislazione statale, e non quella regionale, interveniva unilateralmente in ambiti riservati alle norme di attuazione.

Manca, dunque, da parte del ricorrente una sufficiente motivazione a sostegno dell'asserita necessità che il nuovo art. 8 dello statuto richieda di essere attuato con la procedura di cui all'art. 56.

3.— L'art. 17, comma 9, della legge regionale impugnata limita a soggetti individuati (imprenditori agricoli professionali iscritti da almeno tre anni alla Camera di commercio; giovani imprenditori agricoli; società agricole), la possibilità di esperire una procedura semplificata per la realizzazione e la gestione di impianti di generazione dell'energia elettrica da biometano e biogas.

Secondo il ricorrente, la delimitazione su base soggettiva della possibilità di ricorrere a tale procedura semplificata contrasterebbe con l'art. 6, comma 9, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), di talché la Regione, operando tale restrizione, avrebbe invaso tanto la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in cui rientrerebbero la promozione e lo sviluppo di fonti energetiche alternative, quanto l'art. 4, primo comma, lettera e), dello statuto, che conferisce alla Regione autonoma Sardegna una competenza concorrente in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

3.1.— La censura è fondata.

Il legislatore statale, infatti, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e, con specifico riferimento alla Regione autonoma Sardegna, di cui all'art. 4, primo comma, lettera e), dello statuto.

Questa Corte ha ripetutamente affrontato tale problematica con riferimento al decreto legislativo 29 dicembre del 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) (ex multis, sentenze nn. 310, 308 e 107 del 2011; nn. 194, 168, 124, 120 e 119 del 2010; n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006), e al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) (sentenze n. 308 del 2011 e n. 344 del 2010).

Nel caso oggi in esame, va riaffermato il medesimo principio con riferimento al decreto legislativo n. 28 del 2011, rispetto al quale la normativa regionale è in questa sede censurata. Il decreto legislativo n. 28 del 2011 reca norme di attuazione della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009, che in materia di procedure di autorizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili invita gli Stati membri a preferire procedure semplificate e accelerate, prevedendo tra l'altro forme procedurali meno gravose per i

progetti di piccole dimensioni (art. 13). L'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, in attuazione della direttiva europea sopra menzionata, disciplina una procedura abilitativa semplificata per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, riconoscendo inoltre alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di estendere «la soglia di applicazione della procedura semplificata [...] agli impianti di potenza nominale fino a 1 MW elettrico, definendo altresì i casi in cui essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono soggette altresì all'autorizzazione unica», disciplinata al successivo art. 5 del medesimo d.lgs. n. 28 del 2011. La disposizione statale, dunque, – recependo tanto il generale orientamento di favore della direttiva europea verso la produzione di energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 124 del 2010), quanto, più specificamente, per gli aspetti procedurali rilevanti ai fini della presente decisione, l'obiettivo di estendere al massimo il ricorso a procedure leggere, che incentivino l'insorgere di impianti anche di piccole dimensioni – ha introdotto una procedura semplificata, dando altresì facoltà alle Regioni di estenderne l'ambito di applicazione fino ad una soglia massima di potenza di energia elettrica pari a 1 MW. A fronte di tale disciplina, europea e nazionale, la legge regionale interviene con una disposizione restrittiva, che limita sul piano soggettivo il ricorso alla procedura semplificata, individuando nominativamente i tipi di operatori economici ammessi al beneficio procedurale. In tal modo la legge regionale si pone in contrasto con la disposizione statale contenuta nell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, considerata tanto nel suo tenore testuale, quanto nel principio fondamentale che essa esprime, di favore per la semplificazione delle procedure necessarie all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

In conclusione, la legislazione regionale censurata non può dirsi rientrare nei margini di scelta consentiti alle Regioni, poiché nella legislazione statale nulla permette di giustificare una restrizione all'accesso alla procedura semplificata su base soggettiva, sia per ragioni testuali, sia considerando lo spirito dell'intera normativa, volto a promuovere la diffusione delle energie rinnovabili.

4.— Anche la censura relativa all'art. 18, comma 20, della legge impugnata è fondata.

La disposizione prevede che le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), esentate dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) ai sensi dell'articolo 17, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 aprile 2003, n. 3 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2003), al fine di godere dell'esenzione debbano trasmettere alla direzione generale dell'Assessorato regionale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, negli stessi termini previsti per la presentazione della dichiarazione dei redditi, una comunicazione con la quale attestano di avere diritto all'esenzione; ciò a pena di decadenza dall'esenzione medesima. La norma rimette alla Giunta regionale la disciplina delle modalità di presentazione di tali comunicazioni.

4.1.— La normativa regionale è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la piena potestà legislativa sul sistema tributario statale.

In primo luogo, la norma censurata introduce un onere burocratico che grava sulle Onlus al fine di poter beneficiare di una esenzione dall'IRAP. Una tale determinazione, tuttavia, non rientra nelle competenze regionali. Infatti, come da costante giurisprudenza di questa Corte (ex multis sentenze n. 323 del 2011, n. 241 del 2004 e n. 296 del 2003), l'IRAP, sebbene sia percepita dalle Regioni e dalle Province autonome, è un tributo statale per sua natura, ed è disciplinato dalla legislazione statale. Alle Regioni e alle Province autonome residuano soltanto gli spazi normativi espressamente stabiliti dalla legislazione statale – fra tutti, e per quel che qui più interessa, il potere di disporre l'esenzione dal tributo per le Onlus. Al di fuori di quegli spazi, alle Regioni è precluso qualsiasi intervento normativo: non rientra dunque tra le competenze della Regione individuare le modalità con le quali i soggetti beneficiari possono avvalersi delle esenzioni di un tributo erariale.

Pertanto, nel disporre che le Onlus devono comunicare all'Assessorato regionale competente la volontà di avvalersi dell'esenzione, il legislatore regionale ha violato la competenza esclusiva statale in materia di tributi statali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

4.2.— Anche seguendo l'assunto della Regione circa la possibilità di intervenire sul tributo IRAP al di fuori degli spazi concessi espressamente dal legislatore statale, sarebbe comunque privo di fondamento l'argomento della resistente, secondo cui l'onere della comunicazione in realtà rappresenterebbe uno snellimento burocratico, in linea con gli orientamenti più recenti dell'ordinamento, che tendono a preferire il ricorso all'autocertificazione. Secondo la resistente, l'autocertificazione dell'organizzazione interessata eviterebbe alla Regione di doversi attivare per ottenere informazioni in possesso dell'amministrazione statale relative alle Onlus presenti sul territorio regionale per poi poter applicare l'esenzione, a tutto vantaggio del soggetto che intende avvalersi dell'esenzione tributaria.

Queste affermazioni non sono condivisibili. Infatti, l'onere di comunicazione si aggiunge a quelli già gravanti sulle Onlus, e dunque non rappresenta uno snellimento, nella prospettiva di tali enti. Si deve, tra l'altro, notare che l'IRAP dev'essere versata in ogni Regione nella quale venga svolta l'attività produttiva – il che significa che una Onlus presente in più territori, seguendo il ragionamento svolto dalla resistente, potrebbe incontrare non solo diversi regimi di IRAP, ma persino diversi oneri apposti alle agevolazioni. La normativa impugnata ha dunque un contenuto che complica, piuttosto che semplificare, gli adempimenti a carico delle Onlus, e sicuramente non è idonea ad alleggerire il quadro dell'iter burocratico.

5.— La questione relativa all'art. 18, comma 23, lettera c), della legge regionale impugnata è inammissibile.

La disposizione oggetto della censura sostituisce l'art. 6, comma 3, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 6 del 2008, prevedendo che i consorzi di bonifica possano realizzare e gestire impianti di produzione elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga al limite dell'autoconsumo. Secondo il ricorrente, tale previsione verrebbe a collidere con l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), che, in attuazione del diritto dell'Unione europea, offre una definizione di autoproduttore. Tale qualifica spetta per legge a quei soggetti che producono energia elettrica e la utilizzano in

misura almeno del 70 per cento l'anno per uso proprio o «delle società controllate, della società controllante e delle società controllate dalla medesima controllante, nonché per uso dei soci delle società cooperative di produzione e distribuzione dell'energia elettrica».

Il ricorrente mette in luce che la normativa regionale consente ai consorzi di bonifica di produrre energia elettrica anche in deroga al limite dell'autoconsumo, deducendone un contrasto con la legislazione statale; contrasto che costituirebbe una violazione tanto dell'art. 4 dello statuto, con riferimento alla competenza regionale in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, quanto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in via esclusiva.

Tuttavia, il ricorrente non spiega in cosa consista detto contrasto, atteso che la normativa regionale impugnata non stabilisce una nozione di autoproduttore diversa e incompatibile con quella fatta propria dal legislatore statale. Dalla disposizione impugnata si evince soltanto che il consorzio di bonifica può produrre energia oltre il limite fissato dal legislatore statale per l'autoconsumo, mentre non vi sono elementi che lasciano intendere che il consorzio che oltrepassi tale misura possa conservare la qualifica di autoproduttore, in spregio alla definizione fornita dal legislatore statale. Il ricorrente non svolge alcuna considerazione che sostanzi il contrasto tra le due normative che, in realtà, non paiono raffrontabili.

La questione è, dunque, inammissibile per genericità dei motivi di ricorso.

6.— L'articolo 20, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2011, censurato per violazione dell'art. 3, lettera a), dello statuto e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma Cost., contiene una disposizione di interpretazione autentica dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), a sua volta modificata dall'art. 7, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna del 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione). L'effetto interpretativo della disposizione impugnata è nel senso di autorizzare l'Amministrazione regionale a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari delle amministrazioni locali.

Successivamente alla presentazione del ricorso, questa Corte, con sentenza n. 30 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 1 del 2011. La disposizione ora censurata, dunque, effettua un'operazione interpretativa di altra disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima.

Per tale ragione, la censura, secondo ormai consolidata giurisprudenza costituzionale (ex multis sentenza n. 397 del 2005), risulta inammissibile, poiché la disposizione oggetto del giudizio non può esplicare effetti nell'ordinamento.

7.— L'art. 20, comma 2, della legge regionale impugnata contiene una modifica dell'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2011.

Si noti, per inciso, che la disposizione impugnata asserisce erroneamente di modificare l'art. 7, comma 1-quater, della legge regionale n. 1 del 2011, che in realtà non esiste. L'unico significato plausibile della disposizione impugnata è che essa si prefigga di modificare non il comma 1-quater, ma il comma 1 dell'art. 7 della legge n. 1 del 2011, il quale introduceva il comma 1-quater all'art. 7 della precedente legge regionale n. 3 del 2009.

Posta questa necessaria precisazione, la disposizione impugnata dettaglia i criteri per l'individuazione e specifica le funzioni del personale da inserire nei programmi pluriennali di stabilizzazione di cui all'art. 20, comma 1: disposizione che, come si è detto poco sopra, è priva di effetti a causa dell'intervenuta sentenza di questa Corte n. 30 del 2012.

Per le medesime ragioni che sono alla base della dichiarazione di illegittimità costituzionale della previsione di programmi di stabilizzazione di lavoratori precari di cui alla sentenza n. 30 del 2012, più volte richiamata, occorre altresì dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata (art. 20, comma 2, della legge regionale n. 12 del 2011), che di quei programmi contiene prescrizioni di attuazione.

8.— L'art. 21 della legge regionale impugnata prevede misure volte al superamento del precariato, attraverso la predisposizione da parte dell'Amministrazione regionale di un programma mirato a generare opportunità di lavoro per i qualificati come lavoratori socialmente utili. La norma prevede che l'Amministrazione regionale, attraverso l'Assessorato competente, predisponga, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, un programma con le misure da adottare per promuovere le opportunità di lavoro stabile per i lavoratori socialmente utili, come inquadrati dal decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'art. 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144). Tale programma, nella ricostruzione offerta dal ricorrente, riserverebbe la totalità dei posti di lavoro al personale interno, ponendosi in contrasto con l'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 (Revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 22 della legge 24 giugno 1997, n. 196) – il quale prevede che ai lavoratori socialmente utili gli enti pubblici possano riservare una quota del 30 per cento dei posti da ricoprire attraverso una procedura selettiva – e dunque con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, che, insieme, individuano nel pubblico concorso, aperto ed eventualmente con una riserva dei posti solo parziale e legata a ragioni specifiche, la modalità di reclutamento del personale di ruolo degli enti pubblici.

8.1.— La questione è fondata.

La disposizione impugnata, infatti, non resiste al controllo di legittimità costituzionale effettuato in base ai parametri evocati dal ricorrente, ossia gli articoli 3 e 97 della Costituzione, i quali prescrivono la regola del concorso pubblico ed aperto, sia al fine di garantire il perseguimento del buon andamento nell'azione amministrativa sin dalla selezione del suo ruolo, sia allo scopo di garantire a chiunque la possibilità di partecipare all'esercizio delle funzioni pubbliche (*ex multis* sentenza n. 293 del 2009). La normativa censurata consente l'attuazione di programmi volti alla creazione di posti di lavoro a favore dei cosiddetti lavoratori socialmente utili, anche con il coinvolgimento di società in house, e permette agli enti che li impiegano di continuare ad utilizzarli, accollando l'onere finanziario derivante dalla loro stabilizzazione all'amministrazione regionale. In sostanza, la disciplina regionale impugnata costruisce un progetto attraverso il quale inquadrare stabilmente i lavoratori socialmente utili all'interno delle amministrazioni regionali e locali, senza neppure predeterminare una quota massima di posti a loro destinati.

La circostanza che si tratti di una disposizione volta a favorire i cosiddetti lavoratori socialmente utili non esime il legislatore regionale dal rispetto delle norme costituzionali sopracitate, le quali chiaramente prescrivono, come già indicato da questa Corte, che si

possa derogare al regime del pubblico concorso o prevedere una riserva di posti solo in presenza di puntuali requisiti, ossia la peculiarità delle funzioni che il personale deve svolgere o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione (da ultimo, sentenze n. 56 del 2012 e n. 68 del 2011). Requisiti che in ogni caso dovrebbero rispettare i limiti imposti dalla legislazione statale sul punto, la quale ha fissato nel limite del 30 per cento la quota di posti che può essere riservata ai cosiddetti lavoratori socialmente utili.

La normativa impugnata non rispetta dunque le condizioni già da tempo esplicitate dalla giurisprudenza costituzionale, instaurando un progetto di stabilizzazione sciolto da qualsiasi specifica finalità amministrativa, se non quella risolvendosi nell'inserimento stabile nei ruoli dell'Amministrazione di lavoratori appartenenti a detta categoria.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell' art.17, comma 9, della legge della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori d'intervento);
- 2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 20, della predetta legge regionale n. 12 del 2011;
- 3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della predetta legge regionale n. 12 del 2011;
- 4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell' art. 21 della predetta legge regionale n. 12 del 2011;
- 5) *dichiara* inammissibile la questione relativa all'art. 3, comma 1, della predetta legge regionale n. 12 del 2011;
- 6) *dichiara* inammissibile la questione relativa all'art. 18, comma 23, lettera c), della predetta legge regionale n. 12 del 2011;
- 7) *dichiara* inammissibile la questione relativa all' art. 20, comma 1, della predetta legge regionale n. 12 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2012.

| Sentenza del 20 aprile 2012, n. 100 | | |
|---|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia | |
| Materia | Tutela dell'ambiente | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 1, legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6 (Disposizioni in materia di attività estrattive e risorse geotermiche) | inammissibilità della questione | art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |
| art. 24, l.r. 6/2011 | non fondatezza della questione | art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>Il giudizio in esame verte sulla questione di legittimità costituzionale di due disposizioni della legge della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6, in materia di attività estrattive e risorse geotermiche, che il ricorrente assume in contrasto con i parametri costituzionali dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, concernente la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.</p> <p>La prima disposizione (art. 1 l.r. 6/2011), modificando la vigente normativa regionale sulla disciplina delle attività estrattive (l.r. 16 agosto 1986, n. 35), prevede il divieto dell'esercizio "di nuove attività di ricerca e di coltivazione delle sostanze minerali a eccezione di quelle relative alle pietre ornamentali comprese le cave di pietra ornamentale in sotterraneo, così come in aree di falde acquifere".</p> <p>Ad avviso del ricorrente, la censura della suddetta norma si fonda sulla mancanza della estensione di tale divieto alle fattispecie già in essere che riceverebbero, di conseguenza, una tutela inferiore rispetto a quella prevista a livello statale dalla legge quadro sulle aree protette (l. 6 dicembre 1991, n. 394, art. 22, comma 1, lettera d), secondo la quale "i regolamenti delle aree protette regionali sono adottati secondo i criteri stabiliti con legge regionale in conformità con i principi di cui all'art. 11 della medesima legge che, a sua volta, al comma 3, lettera b), vieta espressamente l'apertura e l'esercizio, nei parchi nazionali, di cave, miniere e discariche, nonché l'asportazione di minerali".</p> <p>La Corte Costituzionale rileva, al riguardo, che la disciplina delle attività estrattive già in essere è contenuta nell'articolo 21 l.r. 6/2011, che prevede che i relativi procedimenti vengano conclusi dall'Amministrazione regionale secondo quanto dispone la normativa previgente. E' questa, dunque, la disposizione a cui avrebbe dovuto riferirsi il giudizio <i>de quo</i>. La questione di legittimità viene, pertanto, dichiarata manifestamente inammissibile per inesatta indicazione della norma oggetto dell'impugnativa.</p> | | |

La seconda disposizione sanzionata dal Governo (art. 24 l.r. 6/2011) riguarda la disciplina degli scarichi e prevede “l’assimilazione alle acque reflue domestiche delle acque utilizzate per scopi geotermici che non siano state utilizzate nell’ambito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici”. Tale assimilazione si assume in contrasto con la normativa statale in materia ambientale (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 52) che prevede per le acque utilizzate per scopi geotermici una disciplina specifica e la correlativa competenza esclusiva statale.

Ad avviso della Corte rileva, invece, nel caso in esame, la disposizione dell’articolo 101, comma 7, lettera e) del d.lgs. 52/2006 che consente alla normativa regionale di equiparare le acque reflue domestiche alle altre acque reflue aventi caratteristiche analoghe, quali possono essere quelle oggetto della norma regionale impugnata. Di conseguenza, la Corte dichiara la non fondatezza della questione.

SENTENZA N. 100

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 24 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6 (Disposizioni in materia di attività estrattive e risorse geotermiche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-20 luglio 2011, depositato in cancelleria il 26 luglio 2011 ed iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell’udienza pubblica del 20 marzo 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida 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, con ricorso notificato il 18 luglio 2011 e depositato il successivo 26 luglio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 24 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6 (Disposizioni in materia di attività estrattive e risorse geotermiche), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Il ricorso ha ad oggetto due diverse norme della legge reg. n. 6 del 2011 che, secondo il ricorrente, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

2.— La prima censura riguarda l'art. 1, della legge reg. n. 6 del 2011 che ha modificato l'art. 1 della legge reg. 18 agosto 1986, n. 35 (Disciplina delle attività estrattive), aggiungendo il seguente comma 1-*quater*: «All'interno dei parchi regionali, comunali e intercomunali di cui alla legge regionale 30 settembre 1996, n. 42 (Norme in materia di parchi e riserve naturali regionali), è vietato l'esercizio di nuove attività di ricerca e di coltivazione delle sostanze minerali a eccezione di quelle relative alle pietre ornamentali comprese le cave di pietra ornamentale in sotterraneo, così come in aree di falde acquifere».

3.— La questione sollevata è inammissibile.

3.1.— Il ricorrente indirizza le sue doglianze nei confronti del fatto che il nuovo comma 1-*quater* dell'art. 1 della legge reg. n. 35 del 1986, aggiunto dalla legge reg. n. 6 del 2011, pur avendo introdotto il divieto di esercitare nuove attività di ricerca e di coltivazione di minerali nei parchi regionali e comunali, «non ha previsto alcun divieto per le attività già in essere consentendone, pertanto, la prosecuzione».

In tal modo, la Regione avrebbe accordato al bene ambiente una tutela inferiore rispetto a quella predisposta dal legislatore statale, in violazione anche dell'art. 22, comma 1, lettera *d*), della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), in base al quale i regolamenti delle aree protette regionali sono adottati secondo i criteri stabiliti con legge regionale in conformità con i principi di cui all'art. 11 della medesima legge che, a sua volta, al comma 3, lettera *b*), vieta espressamente l'apertura e l'esercizio, nei parchi nazionali, di cave, miniere e discariche, nonché l'asportazione di minerali.

La censura promossa nei confronti dell'art. 1, comma 1-*quater*, della legge reg. n. 35 del 1986 (così come modificata dall'art. 1 della legge reg. n. 6 del 2011) si fonda sul presupposto che tale norma disciplinerebbe il regime transitorio, autorizzando, implicitamente, la prosecuzione delle attività estrattive già in corso prima dell'introduzione del divieto.

Il ricorrente, tuttavia, trascura di considerare che il regime transitorio è disciplinato dall'art. 21 della legge reg. n. 6 del 2011 secondo il quale: «I procedimenti in materia di attività estrattiva in corso alla data di entrata in vigore della presente legge sono conclusi dall'Amministrazione regionale in applicazione della normativa previgente».

Ne consegue che la questione proposta avrebbe dovuto essere riferita al citato art. 21 e non già a quello oggetto del presente giudizio di costituzionalità.

L'inesatta indicazione della norma oggetto di censura comporta, per costante giurisprudenza di questa Corte, la manifesta inammissibilità della questione (*ex plurimis* ordinanze nn. 335 e 248 del 2010 e n. 92 del 2009).

4.— La seconda questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri attiene all'art. 24 della legge reg. n. 6 del 2011 che ha modificato l'art. 18 della legge reg. 15 maggio 2002, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2002), aggiungendo al comma 26 la lettera *c-ter*) che prevede, con riferimento alla disciplina degli scarichi, l'assimilazione alle acque reflue domestiche delle acque utilizzate per scopi geotermici che non siano state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la disciplina delle attività estrattive e delle risorse geotermiche, afferendo necessariamente alla tutela dell'ambiente, sarebbe di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Inoltre, la norma impugnata si porrebbe in contrasto anche l'art. 144, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

5.— La questione non è fondata.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha esercitato la propria competenza legislativa in conformità a quanto previsto dall'art. 101, comma 7, lettera *e*), del d.lgs. n. 152 del 2006, che, nell'individuare i criteri generali della disciplina degli scarichi delle acque, espressamente prevede che la normativa regionale possa assimilare alle acque reflue domestiche le altre acque reflue che abbiano caratteristiche qualitative ad esse equivalenti.

La norma censurata si limita ad equiparare, facoltà espressamente prevista dalla norma statale sopra citata, ai fini della disciplina degli scarichi, le acque utilizzate per scopi geotermici – che non siano state utilizzate nell'ambito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici – alle acque reflue domestiche.

Poichè non è irragionevole ritenere che tale tipologia di acque presenti caratteristiche equivalenti a quella delle acque reflue domestiche – né, comunque, il ricorrente ha fornito argomenti atti a comprovare l'erroneità di tale equiparazione – si deve concludere che legittimamente la Regione ne ha assimilato la relativa disciplina.

Ad ulteriore riprova della equivalenza di questo tipo di acque con quelle domestiche deve considerarsi che l'art. 104 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel vietare lo scarico diretto nelle acque sotterranee e nel sottosuolo, prevede che possano essere escluse dal suddetto divieto, tra le altre, proprio le acque utilizzate per scopi geotermici.

Lo stesso legislatore statale, dunque, esclude che le acque utilizzate per scopi geotermici presentino rischi di natura ambientale e addirittura giunge a prevedere che le stesse possano, «dopo indagine preventiva», essere reimmesse direttamente in falda.

In ogni caso, giova ripetere che il legislatore regionale ha espressamente limitato la portata dell'equiparazione alle sole acque utilizzate per scopi geotermici che non siano state impiegate nell'ambito dei cicli produttivi e che non abbiano subito trattamenti chimici.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 maggio 2011, n. 6 (Disposizioni in materia di attività estrattive e risorse geotermiche), promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 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 16 aprile 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2012.

| Sentenza del 26 aprile 2012, n. 105 | | |
|---|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Liguria | |
| Materie | Caccia e pesca Tutela dell'ambiente | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 1, comma 1, lettere a) e b), legge della Regione Liguria 1° giugno 2011, n. 12 (Calendario venatorio regionale per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014. Modifiche agli articoli 6 e 34 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 - Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio - e successive modificazioni ed integrazioni) | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |
| art. 1, commi 1, lettere c), d), numero 1), e), f), g), h), i), l), m), 2 e 3, l.r. 12/2011 | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte, in via preliminare, dopo aver ricordato che il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, dichiara inammissibile l'intervento in giudizio del World Wide Fund for Nature Italia Onlus Ong, dell'Ente nazionale protezione animali ENPA Onlus, della Lega anti-vivisezione LAV Onlus ente morale e della Lega italiana protezione degli uccelli - LIPU Birdlife Italia Onlus.</p> <p>La Corte, poi, dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale che approva con legge, anziché con provvedimento amministrativo, il calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014, nell'esercizio della competenza demandata al sistema regionale dall'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).</p> <p>Appare evidente, sostiene al riguardo la Corte, 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</p> | | |

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”.

L’art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui prevede che il calendario venatorio debba essere approvato con regolamento, esprime, prosegue la Corte, “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”. Nella fattispecie in esame, il legislatore regionale, secondo la Corte, “non solo ha illegittimamente attratto a sé la competenza provvedimentale, ciò che è in ogni caso precluso, ma si è spinto fino a irrigidire nella forma della legge il calendario per tre stagioni, indebolendone ulteriormente il “regime di flessibilità”, che deve assicurarne un pronto adattamento alle sopravvenute diverse condizioni di fatto.

Resta assorbita l’ulteriore censura relativa all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., concernente la mancanza del parere dell’ISPRA.

SENTENZA N. 105
ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 1, lettere A) e B), della legge della Regione Liguria 1° giugno 2011, n. 12 (Calendario venatorio regionale per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014. Modifiche agli articoli 6 e 34 della legge regionale 1°

luglio 1994, n. 29 - Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio - e successive modificazioni ed integrazioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 29 luglio 2011, depositato in cancelleria l'8 agosto 2011 ed iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2011.

Visti l'atto di costituzione della Regione Liguria nonché l'atto di intervento della World Wide Fund for Nature Italia Onlus Ong ed altri;

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Gorlani per la Regione Liguria.

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 1, comma 1, lettere A) e B), della legge della Regione Liguria 1° giugno 2011, n. 12 (Calendario venatorio regionale per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014. Modifiche agli articoli 6 e 34 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 - Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio - e successive modificazioni ed integrazioni), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Con la disposizione impugnata, la Regione Liguria ha stabilito il calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014, nell'esercizio della competenza demandata 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).

Il ricorrente ritiene che la Regione, nel provvedere a tale attività mediante legge, anziché mediante atto amministrativo, abbia leso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e, in ragione del contrasto con il diritto dell'Unione europea, anche l'art. 117, primo comma, Cost.

In secondo luogo, la Regione avrebbe omesso di acquisire il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), richiesto dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, con ciò esponendosi sotto altro profilo alle medesime censure di illegittimità costituzionale.

2.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità degli interventi spiegati, con un unico atto, dal World Wide Fund for Nature Italia Onlus Ong, dall'Ente nazionale protezione animali ENPA Onlus, dalla Lega anti-vivisezione LAV Onlus ente morale, e dalla Lega italiana protezione degli uccelli - LIPU Birdlife Italia Onlus, che hanno insistito per l'accoglimento del ricorso. Infatti, «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, sentenza n. 33 del 2011).

3.– La censura basata sulla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. è inammissibile, poiché non supportata dalla «precisa indicazione delle norme» dell'Unione europea che sarebbero state violate (sentenza n. 227 del 2011), ossia da un elemento del quale la motivazione del ricorso, in questi casi, non può essere priva.

4.– La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. è fondata, con riferimento all'approvazione del calendario venatorio con legge, anziché con provvedimento amministrativo.

Come questa Corte ha recentemente affermato, «appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 20 del 2012).

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. 536 del 2002; in seguito, con riferimento alla determinazione della stagione venatoria, sentenze n. 165 del 2009, n. 313 del 2006, n. 393 del 2005, n. 391 del 2005, n. 311 del 2003 e n. 226 del 2003). Tale competenza, contrariamente a quanto osservato dalla difesa ligure, viene perciò esattamente posta a base della censura.

Il legislatore ligure, viceversa, non solo ha illegittimamente attratto a sé la competenza provvedimentale, ciò che è in ogni caso precluso, ma si è spinto fino a irrigidire nella forma della legge il calendario per tre stagioni, indebolendone ulteriormente il “regime di flessibilità” (sentenza n. 20 del 2012), che deve assicurarne un pronto adattamento alle sopravvenute diverse condizioni di fatto.

5.– Il vizio di legittimità costituzionale appena indicato colpisce non solo l'impugnato art. 1, comma 1, lettere A) e B), della legge della Regione Liguria n. 12 del 2011, ma, in via consequenziale, l'intero testo dell'art. 1, con l'eccezione del comma 1, lettera D), numero 2): infatti, quest'ultima previsione, nel rimettere alle Province l'approvazione dei piani annuali di abbattimento in forma selettiva degli ungulati, non attiene al calendario venatorio, al contrario delle restanti norme di cui si compone l'art. 1, che riguardano il medesimo e non avrebbero perciò potuto essere adottate con legge.

6.– Resta assorbita l'ulteriore censura relativa all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., concernente la mancanza del parere dell'ISPRA.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento in giudizio del World Wide Fund for Nature Italia Onlus Ong, dell'Ente nazionale protezione animali ENPA Onlus, della Lega anti-vivisezione LAV Onlus ente morale e della Lega italiana protezione degli uccelli - LIPU Birdlife Italia Onlus;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere A) e B), della legge della Regione Liguria 1° giugno 2011, n. 12 (Calendario venatorio regionale per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014. Modifiche agli articoli 6 e 34 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 - Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio - e successive modificazioni ed integrazioni);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'articolo 1, commi 1, lettere C), D), numero 1), E), F), G), H), I), L), M), 2 e 3, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2012

| Sentenza del 26 aprile 2012, n. 106 | | |
|--|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via incidentale | |
| Rimettente | Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria | |
| Parti costituite | Soggetti privati | |
| Parte interveniente | Regione Liguria | |
| Materie | Caccia e pesca Tutela dell'ambiente | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 47, comma 5, legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), aggiunto dall'art. 10 della legge regionale 3 settembre 2001, n. 28 (Disposizioni per lo svolgimento della stagione venatoria 2001/2002. Modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 recante norme in materia di caccia) | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale che dispone, in contrasto con l'articolo 21, comma 1, lettera m) della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che le Province, sulla base di specifiche e motivate esigenze, possono autorizzare la caccia agli ungulati su terreni coperti in tutto o per la maggior parte da neve.</p> <p>La Corte, richiamando la sua consolidata giurisprudenza, ricorda che la determinazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna è, ai sensi all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di esclusiva competenza statale, e che, pertanto, la legge regionale li "può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata" (sentenze n. 387 del 2008, n. 263 del 2011, n. 315 del 2010 e n. 536 del 1992). Al legislatore regionale non è, quindi, permesso consentire la caccia nei casi in cui essa sia espressamente preclusa dalla normativa statale.</p> <p>La norma impugnata, prosegue la Corte, deve essere dichiarata illegittima in quanto, permettendo una deroga al divieto di caccia sui terreni innevati posto dall'articolo 21, comma 1, lettera m) della legge 157/1992, determina un abbassamento del livello di tutela</p> | | |

della fauna stabilito dalla legislazione statale.

SENTENZA N. 106

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 47, comma 5, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), aggiunto dall'art. 10 della legge regionale 3 settembre 2001, n. 28 (Disposizioni per lo svolgimento della stagione venatoria 2001/2002. Modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 recante norme in materia di caccia), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, nel procedimento vertente tra l'Associazione lega per l'abolizione della caccia (LAC) Onlus ed altra e la Provincia di Genova ed altri, con ordinanza del 17 febbraio 2011, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione dell'Associazione Lega per l'abolizione della caccia (LAC) Onlus ed altra, nonché l'atto di intervento della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Claudio Linzola per l'Associazione Lega per l'abolizione della caccia (LAC) Onlus ed altra e Claudio Chiola per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 47, comma 5, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), aggiunto dall'art. 10 della legge regionale 3 settembre 2001, n. 28 (Disposizioni per lo svolgimento della stagione venatoria 2001/2002. Modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 recante norme in materia di caccia), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce che le province, sulla base di specifiche e motivate esigenze, possono autorizzare la caccia agli ungulati in deroga a quanto previsto dal comma 4 dello stesso art. 47, ove viene invece posto il divieto di cacciare su terreni coperti in tutto o per la maggior parte da neve.

Il giudice a quo ritiene che in tal modo venga invasa la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui è espressione, per quanto interessa, l'art. 21, comma 1, lettera m), della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Questa disposizione, infatti, vieta la caccia su terreni innevati, salvo che nella zona faunistica delle Alpi, secondo le disposizioni emanate dalle regioni interessate, e, a parere del rimettente, precluderebbe alla legge regionale la possibilità di consentire la caccia su terreni innevati che non ricadano nell'area geografica sopra indicata.

Il rimettente dà conto che nel giudizio principale è stato impugnato l'atto con cui la Provincia di Genova ha autorizzato la deroga in questione, e solleva questione di legittimità costituzionale della disposizione attributiva di tale potere.

2.– Le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione interveniente non sono fondate.

La Regione Liguria afferma, anzitutto, che il giudice a quo avrebbe errato nell'individuare la norma applicabile al caso di specie, poiché l'atto impugnato nel processo principale sarebbe applicativo non dell'art. 47, comma 5, della legge regionale n. 29 del 1994, ma del precedente art. 35, comma 2-bis, con il quale è stato conferito alla Provincia il potere di regolamentare la caccia di selezione agli ungulati in periodi diversi da quelli indicati dalla legge n. 157 del 1992.

Il rimettente ha però chiaramente affermato che il provvedimento impugnato costituisce espressa applicazione della disposizione oggetto di censura, suffragando tale asserzione con una descrizione della fattispecie univocamente confermativa di ciò. L'ordinanza di rimessione, infatti, dà atto che la deroga di cui si discute non concerne i periodi di caccia, cui si riferisce l'art. 35, comma 2-bis, richiamato dalla difesa ligure, ma le condizioni innevate del terreno, che sono oggetto di previsione da parte dell'art. 47, comma 5: in tal modo, il giudice a quo ha fornito una motivazione adeguata, ai fini della rilevanza della questione.

Per la medesima ragione, il rimettente ha congruamente motivato anche sulla non manifesta infondatezza della questione, evocando il contrasto della norma in oggetto con l'art. 21, comma 1, lettera m), della legge n. 157 del 1992, posto che è tale ultima disposizione a

formulare, a livello di normativa statale, il divieto di caccia su terreni innevati, cui si è derogato in forza dell'art. 47, comma 5, della legge regionale n. 29 del 1994 impugnato.

Parimenti privo di fondamento è l'ulteriore rilievo di inammissibilità, relativo alla mancata dimostrazione, da parte del rimettente, che la Provincia di Genova non appartiene alla zona faunistica delle Alpi. Secondo la Regione, infatti, ove dovesse ritenersi che la deroga al divieto di caccia impugnata nel processo principale sia conforme all'art. 21, comma 1, lettera m), della legge n. 157 del 1992, che consente l'attività venatoria nella fascia alpina anche in caso di neve, l'eventuale accoglimento dell'odierna questione di costituzionalità non avrebbe alcun effetto nel giudizio a quo.

In senso contrario, si deve però osservare che il rimettente ha espressamente escluso che il territorio della Provincia di Genova appartenga alla cerchia alpina, individuandone altrove la presenza in Liguria, e che è manifestamente priva di fondamento testuale e logico la tesi della regione che vorrebbe individuare la "zona faunistica delle Alpi" non nell'ambito della relativa catena montuosa ma in qualunque territorio in cui vi sia una «consistente presenza della tipica flora e fauna alpina».

3.– La questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che la determinazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna appartiene alla competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e che, pertanto, la legge regionale li «può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata» (sentenza n. 387 del 2008; inoltre, sentenze n. 263 del 2011, n. 315 del 2010 e n. 536 del 1992). Di recente, si è precisato che i divieti relativi all'attività venatoria contenuti nell'art. 21 della legge n. 157 del 1992 sono formulati nell'esercizio di tale competenza (sentenza n. 193 del 2010).

Non è dubbio, pertanto, che la legislazione regionale non possa consentire la caccia, nei casi in cui essa sia invece preclusa dalla normativa statale, e dunque anche nel caso dei terreni innevati, nei quali l'art. 21, comma 1, lettera m), esclude l'attività venatoria, salvo che nella zona faunistica delle Alpi. L'ulteriore previsione della norma appena citata, che rinvia alle disposizioni emanate dalle regioni interessate, non ha certo l'effetto di permettere a ogni regione di «modulare il divieto di caccia su terreni innevati», con la possibilità così di eluderlo sostanzialmente, come vorrebbe la Regione Liguria, ma, con l'espressione "regioni interessate" fa chiaramente intendere di riferirsi alle sole regioni al cui interno si trova la "zona faunistica delle Alpi" e alle disposizioni da emanare per disciplinare, in questa zona, la caccia sui terreni innevati.

Ciò chiarito, si deve concludere che la norma impugnata, permettendo una deroga fondata genericamente su «specifiche e motivate esigenze», consegue l'effetto illegittimo di consentire la caccia sui terreni innevati, con un abbassamento del livello di tutela della fauna, in violazione del divieto recato dalla legislazione dello Stato, ed è perciò costituzionalmente illegittima.

Né si possono condividere i rilievi svolti nel presente giudizio dalla Regione Liguria, secondo cui la conformità della norma impugnata alla legislazione statale si baserebbe sull'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che consente il controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia, ove sussistano particolari esigenze di tutela, tra l'altro, delle produzioni zoo-agricole-forestali, che la proliferazione degli ungulati porrebbe a rischio.

È sufficiente rilevare, a tale scopo, che, sul piano normativo, non sussiste alcun collegamento tra i piani di abbattimento che le Regioni possono autorizzare in tali casi, e ai quali si riferisce l'art. 36 della legge regionale n. 29 del 1994, e il potere di derogare al divieto di caccia degli ungulati sul territorio innevato, introdotto dall'art. 47, comma 5, della medesima legge, senza alcun richiamo ai presupposti di esercizio del distinto, e circoscritto, potere di controllo dell'intera fauna selvatica.

Alla medesima conclusione deve pervenirsi con riguardo all'art. 11-quaterdecies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248, anch'esso richiamato dalla difesa ligure, che ha per oggetto piani di abbattimento selettivi degli ungulati, capaci di derogare peraltro alla normativa dello Stato solo con riferimento ai periodi e agli orari di caccia.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 5, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), aggiunto dall'art. 10 della legge regionale 3 settembre 2001, n. 28 (Disposizioni per lo svolgimento della stagione venatoria 2001/2002. Modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 recante norme in materia di caccia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2012

| Sentenza del 26 aprile 2012, n. 108 | | |
|---|--|---------------------------------|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Toscana | |
| Materia | Formazione professionale | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 3, commi 2 e 3 e art. 5, comma 3, legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18 (Norme in materia di panificazione) | non fondatezza della questione | art. 117, terzo comma Cost. |
| artt. 3, comma 5, 5 commi 4 e 5 e art. 6, comma 4, l.r. 18/2011 | inammissibilità della questione | art. 117, terzo comma Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>Gli articoli della legge impugnata hanno previsto per il responsabile dell'attività di panificazione la partecipazione obbligatoria a corsi di formazione e di aggiornamento professionale; tale attività di formazione deve avvenire entro il termine di sei mesi dalla segnalazione certificata di inizio attività.</p> <p>La Corte ha dichiarato non fondata la questione in quanto ha ritenuto che la materia fosse da ascrivere alla competenza legislativa residuale della Regione in materia di formazione professionale e non, come invece sostenuto dallo Stato, nella materia concorrente delle professioni. Il nucleo della competenza regionale in materia di formazione professionale è incentrato sull'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente al lavoratore o a chi aspiri al lavoro.</p> <p>Lo Stato ha correttamente sostenuto che è riservata alla competenza legislativa concorrente l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili e ordinamenti didattici ed è conseguentemente riservata alla competenza legislativa regionale la normativa di dettaglio. Nel caso in esame, tuttavia, la Regione non ha individuato una nuova figura professionale, ma si è limitata a prevedere un percorso formativo per il lavoratore. Ciò può avvenire non solo quando lo Stato abbia individuato un'autonoma figura professionale, ma anche quando manchi un tipico inquadramento professionale del lavoratore.</p> | | |

SENTENZA N. 108

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
 LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, commi 2, 3 e 5; 5, commi 3, 4 e 5; 6, comma 4, della legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18 (Norme in materia di panificazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-18 luglio 2011, depositato in cancelleria il 20 luglio 2011, ed iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2011.

Visto l’atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell’udienza pubblica del 22 febbraio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l’avvocato dello Stato Paolo Marchini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, commi 2, 3 e 5; 5, commi 3, 4 e 5; 6, comma 4, della legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18 (Norme in materia di panificazione), in riferimento all’articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La legge impugnata si ricollega all’art. 4 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 in legge, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, norma recante disposizioni urgenti per la liberalizzazione dell’attività di produzione di pane. Con tale disposizione sono stati assoggettati a denuncia di inizio attività (espressione da intendersi oggi sostituita con quella di SCIA, segnalazione certificata di inizio attività, ai sensi dell’art. 49, comma 4-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78) l’apertura, il trasferimento e la trasformazione del panificio, aggiungendo (comma 2) che la segnalazione va corredata, tra

l'altro, con l'indicazione del nominativo del responsabile dell'attività produttiva, che assicura l'utilizzazione di materie prime in conformità alle norme vigenti, l'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza dei luoghi di lavoro e la qualità del prodotto finito.

Come è stato indicato nel preambolo, la legge regionale in questione ha inteso «valorizzare l'attività di panificazione con la previsione, per i responsabili dell'attività produttiva, della partecipazione obbligatoria a corsi di formazione e di aggiornamento professionale»; a tal fine, l'art. 3, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 18 del 2011 prevede che il responsabile dell'attività produttiva sia soggetto a formazione obbligatoria entro il termine massimo di sei mesi dalla segnalazione certificata di inizio attività, e che il datore di lavoro ne garantisca tale formazione nel medesimo termine, salvo che ricorrano le condizioni esimenti indicate al successivo comma 3.

L'art. 6, comma 4, estende, a talune condizioni, il termine sopra indicato a dodici mesi.

L'art. 3, comma 5, introduce l'obbligo di aggiornamento professionale con cadenza quinquennale, mentre l'art. 5, commi 3, 4 e 5, commina una sanzione amministrativa pecuniaria a coloro che si siano sottratti agli obblighi appena ricordati.

Il ricorrente reputa che tali disposizioni individuino la figura professionale del responsabile dell'attività produttiva del panificio e costituiscano pertanto una violazione dei principi fondamentali della materia legislativa, a riparto concorrente, delle “professioni” (art. 117, terzo comma, Cost.), la cui formulazione è riservata allo Stato. In particolare, esse si porrebbero in contrasto con la norma interposta contenuta nell'art. 4 del d.l. n. 223 del 2006, «il quale, nel disciplinare la figura del responsabile dell'attività produttiva, non prevede l'obbligo di alcun requisito».

2.– In via preliminare, questa Corte deve dichiarare l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 3, comma 5, l'art. 5, commi 4 e 5, e l'art. 6, comma 4, giacché il Consiglio dei ministri, cui compete tale prerogativa (sentenza n. 533 del 2002; da ultimo, sentenza n. 269 del 2010), non ha autorizzato l'impugnazione di queste norme. L'odierno giudizio, pertanto, cade esclusivamente sull'art. 3, commi 2 e 3, e sull'art. 5, comma 3, ovvero sulle norme indicate nella relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, cui ha rinviato la delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione alla proposizione del ricorso.

3.– Sempre in via preliminare, va rilevato che le deduzioni svolte dall'Avvocatura dello Stato solo con la memoria conclusiva, depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, non sono tali da costituire autonomo profilo di censura delle norme impugnate, con riferimento alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. Esse, piuttosto, svolgono argomenti a sostegno dell'impugnativa basata sulla violazione della competenza statale relativa alle professioni, e solo entro tali limiti sono ammissibili, non potendo la parte ricorrente introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio assegnato per impugnare in via principale le leggi.

4.– La questione non è fondata, perché le norme impugnate sono da ascrivere alla competenza legislativa residuale della Regione in materia di formazione professionale e non, come sostiene lo Stato, a quella concorrente in materia di professioni.

È noto che l'attività di «addestramento del lavoratore, per iniziativa di un soggetto pubblico e fuori dall'ordinamento universitario, finalizzato precipuamente all'acquisizione delle cognizioni necessarie all'esercizio di una particolare attività lavorativa» (sentenza n. 250 del

2009), inerisce tradizionalmente alle competenze delle autonomie territoriali, ed è stata oggetto di legislazione regionale finanche anteriormente alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Già la legge 21 dicembre 1978, n. 845 (Legge-quadro in materia di formazione professionale) aveva accolto, anche a tal fine, una nozione estremamente ampia di formazione professionale, intesa come l'insieme degli interventi «finalizzati alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali e rivolti al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione, all'aggiornamento ed al perfezionamento dei lavoratori, in un quadro di formazione permanente» (art. 2, comma 1). In seguito, l'art. 141 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), al fine di ripartire le funzioni amministrative in materia di formazione professionale tra livelli di governo, ha ulteriormente ampliato la definizione della materia, affermando che «agli effetti del presente decreto legislativo, per “formazione professionale” si intende il complesso degli interventi volti al primo inserimento, compresa la formazione tecnico professionale superiore, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionali, ossia con una valenza prevalentemente operativa, per qualsiasi attività di lavoro e per qualsiasi finalità, compresa la formazione impartita dagli istituti professionali, nel cui ambito non funzionano corsi di studio di durata quinquennale per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive. Detti interventi riguardano tutte le attività formative volte al conseguimento di una qualifica, di un diploma di qualifica superiore o di un credito formativo, anche in situazioni di alternanza formazione-lavoro. Tali interventi non consentono il conseguimento di un titolo di studio o di diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria se non nei casi e con i presupposti previsti dalla legislazione dello Stato o comunitaria, ma sono comunque certificabili ai fini del conseguimento di tali titoli».

Con l'entrata in vigore della revisione costituzionale dell'art. 117 Cost., la formazione professionale è divenuta oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni (sentenza n. 50 del 2005; in seguito, tra le altre, sentenze n. 269 del 2010, n. 250 del 2009, n. 213 del 2009, n. 328 del 2006). Il nucleo di tale competenza, che in linea di principio non può venire sottratto al legislatore regionale, perciò – al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario – cade sull'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente (sentenza n. 372 del 1989) al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro: in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione (sentenza n. 309 del 2010), sia da quella, anch'essa ripartita, in materia di professioni (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera *n*, Cost.).

In base al ricorso, la materia relativa alle “professioni” è la sola con cui questa Corte deve confrontare le disposizioni impugnate, per valutare se sussista una sfera di intervento legislativo statale opponibile alla competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 282 del 2002), e non è la prima volta che è stata la giurisprudenza costituzionale a doverne definire i confini nel rapporto con l'ambito proprio della formazione professionale.

Il punto di partenza da cui muove il ricorso statale è in linea astratta corretto, giacché non è dubbio che spetti alla potestà legislativa dello Stato individuare le figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, e di formulare così i principi fondamentali della materia “professioni”, dai quali può svilupparsi la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 353 del 2003; in seguito, tra le altre, sentenze n. 77 del 2011, n. 132 del 2010, n. 139 del 2009, n. 93 del 2008, n. 459 del 2005, n. 319 del 2005). Al riguardo questa Corte ha precisato che il nucleo della potestà statale «si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all’esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell’ambito dell’ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l’albo» (sentenza n. 230 del 2011). Ove, pertanto, la legge definisca i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l’esercizio, l’intervento legislativo non si colloca nell’ambito materiale della formazione professionale, ma, semmai, lo precede (sentenze n. 300 del 2007 e n. 449 del 2006). Una volta, invece, che la legge statale abbia dato vita ad un’autonoma figura professionale «non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni (...) già istituite dallo Stato» (sentenza n. 271 del 2009), fermo restando che l’esercizio di tale attribuzione regionale non è necessariamente subordinato a siffatto requisito preliminare, ma può venire realizzato nell’interesse formativo di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale di quest’ultimo, purché con ciò non si dia vita ad una nuova professione, rilevante in quanto tale nell’ordinamento giuridico.

Alla competenza legislativa regionale relativa alla previsione, organizzazione e disciplina dei corsi formativi si accompagna, come di consueto (sentenza n. 116 del 2006), la potestà di sanzionare in via amministrativa la violazione degli obblighi che ne conseguono.

Ciò premesso, appare chiaro che le norme impugnate non solo non hanno per oggetto l’individuazione di un profilo professionale, ma neppure cumulano illegittimamente requisiti di accesso all’attività di responsabile della produzione del panificio, rispetto a quanto richiesto dall’art. 4 del d.l. n. 223 del 2006, e tantomeno richiedono condotte tali che, in assenza di esse, verrebbe meno l’effetto abilitante prodotto dalla sola segnalazione certificata di inizio attività, cosa che sarebbe invece preclusa alla legislazione regionale (sentenza n. 82 del 1997). Ferma infatti la facoltà di esercitare l’attività in ragione della sola segnalazione prevista dall’art. 4 del d.l. n. 223 del 2006, e dunque in conformità alla norma interposta nel presente giudizio, il responsabile dell’attività produttiva è tenuto ad assoggettarsi a formazione professionale entro un termine (art. 3, commi 2 e 3, della legge impugnata), compiuto il quale il legislatore regionale, in mancanza della formazione, non ha interdetto l’ulteriore esercizio della professione, ma ha solo comminato la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all’art. 5, comma 3, impugnato, in tal modo osservando pienamente i limiti propri della competenza residuale.

Così disponendo, la legge regionale ha lo scopo sia di assicurare una formazione professionale costante nell’interesse del lavoratore, sia di garantire per mezzo di quest’ultima, cui infatti è stato conferito carattere obbligatorio, la tutela di interessi connessi all’osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza sul luogo di lavoro, appartenenti anche alla sfera di governo decentrato (art. 117, terzo comma, Cost.).

All'attribuzione delle norme impugnate alla competenza residuale regionale in materia di formazione professionale consegue la non fondatezza della questione prospettata con l'odierno ricorso, senza che occorra considerare le ulteriori attribuzioni legislative indicate dalla difesa della Regione Toscana come appartenenti alla competenza regionale e concernenti "igiene e sanità" e "attività produttive" (materia, quest'ultima, in ogni caso non contemplata dall'attuale riparto delle competenze legislative: sentenza n. 165 del 2007).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 5; 5, commi 4 e 5; 6, comma 4, della legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18 (Norme in materia di panificazione), promossa, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, commi 2 e 3, e 5, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 18 del 2011, 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 16 aprile 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2012.

| Sentenza del 10 maggio 2012, n. 114 | | |
|--|---|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del consiglio dei Ministri | |
| Resistente | Provincia autonoma di Bolzano | |
| Materie | Concessioni di acque pubbliche Enti locali | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 2, comma 10, 3, commi 1 e 3, legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4 (Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica) | illegittimità costituzionale | art. 117, primo comma, e secondo comma, lettere e), Cost. punti nn. 13, 16 e 18 dell'Allegato II e con le lettere b), t), af) e ag) dell'Allegato III, nonché con i punti nn. 1, lettera d), 7, lettere d), m) ed o), e 8, lettere t), dell'Allegato IV del d.lgs n. 152 del 2006 |
| art. 5, comma 1, l.r. 4/2011 | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. |
| art. 9, comma 4, alinea 6 e 7, l.r. 4/2011 | | art. 117, primo comma e secondo comma, lettera l), Cost. |
| art. 24, comma 2, e della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 – Legge finanziaria 2012 | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. |
| art. 26, comma 3, l.r. 15/2011 | illegittimità costituzionale | art. 117, primo comma e secondo comma, lettera l), Cost. |
| art. 5, comma 4 e 9, comma 4, alinea 1, l.r. 4/2011 | cessata la materia del contendere | art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. |
| Sintesi | | |

La Corte si è pronunciata su alcune disposizioni di modifica della legge provinciale che disciplina l'utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici.

In primo luogo il ricorrente censura il comma 10 dell'articolo 2 della legge provinciale 4/2011 nella parte in cui prevede il rinnovo automatico trentennale di tutte le concessioni alla loro scadenza, ad eccezione di quelle a scopo idroelettrico in quanto in contrasto con l'articolo 117, primo comma e secondo comma lettera e) della Costituzione, nonché con il secondo comma, lettera s) dello stesso articolo. La disposizione impugnata è stata modificata dall'articolo 24, comma 2 della legge provinciale 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 – Legge finanziaria 2012). La Corte, dopo aver evidenziato che la novella ha lasciato sostanzialmente immutato il contenuto normativo della disposizione in esame, ribadisce quanto più volte affermato in altre sentenze ovvero che, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale, la questione di legittimità deve essere trasferita sulla norma avente ad oggetto il testo modificato. Detto ciò, la Corte costituzionale dichiara fondate le questioni di legittimità sollevate dal ricorrente e richiamando recenti decisioni in materia (sentenze 180, 233, 340 del 2010), precisa di aver più volte ribadito che è inibito al legislatore regionale di disciplinare il rinnovo delle concessioni in violazione dei principi della temporaneità e di apertura alla concorrenza, impedendo l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori. Nella fattispecie in esame, la Corte riconosce che la resistente, nel prevedere la proroga delle concessioni, ha inserito nella disciplina stabilita dal legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente una regola difforme da quella ivi contenuta, regola che finisce con l'impedire l'espletamento delle procedure di valutazione di impatto ambientale stabilito per il rinnovo delle concessioni di derivazioni di acqua, dagli Allegati alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e che pertanto viola l'art. 117, primo comma e secondo comma, lett. e).

Ulteriore contrasto il ricorrente solleva in ordine all'articolo 3, commi 1 e 3 della citata legge; tale norma consentendo l'accorpamento di più concessioni di derivazione a scopo idroelettrico e determinando come unica scadenza quella relativa alla concessione più lunga, violerebbe, secondo il ricorrente, l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché in contrasto con l'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di derivazione comunitaria, stabilisce che l'attribuzione della concessione deve avvenire tramite «una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione». Anche in questo caso la Corte ritiene la questione fondata e precisa che la disciplina censurata, indipendentemente dalla finalità espressa, è, con evidenza, suscettibile di determinare in modo automatico la proroga di una o più delle concessioni di derivazione a scopo idroelettrico accorpate, con il risultato di porsi in aperta violazione, per le concessioni più brevi, con l'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999, il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di libertà di stabilimento, trasparenza

e non discriminazione, prevede espressamente la necessità di una gara ad evidenza pubblica.

Con riferimento all'articolo 5, comma 1 della legge in esame, impugnato dal ricorrente nella parte in cui prevede la cessione da parte degli enti locali della proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinate all'esercizio dei servizi di acquedotto, la Corte dichiara, inoltre, l'illegittimità dello stesso per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto invasivo della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, nel cui ambito è ascrivibile il principio generale di inalienabilità dei beni demaniali desunto dagli artt. 822, 823 ed 824 del codice civile, ed espressamente richiamato dall'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006. A siffatta disciplina statale, che impedisce di modificare il regime della proprietà di beni del demanio accidentale degli enti pubblici territoriali, non può sottrarsi, precisa la Corte richiamando la sentenza 320 del 2011, neppure la Provincia autonoma di Bolzano.

Sottoposto a giudizio di illegittimità è inoltre l'articolo 9, comma 4, alinea 6 e 7, che nel modificare i commi 6 e 7 dell'articolo 127 della legge provinciale 13/1997, prevede, ai fini dell'isolamento termico degli edifici e dell'utilizzo dell'energia solare la possibilità di derogare alle distanze tra gli edifici, alle altezze degli edifici ed alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile. A detta del ricorrente le disposizioni impugnate contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*) Cost. poiché non prevedono il rispetto delle altezze e delle distanze di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. Tali disposizioni, successivamente alla proposizione del ricorso, sono state ulteriormente modificate dall'articolo 26, comma 3, della legge provinciale 15/2006. Dal raffronto fra le disposizioni la Corte ha evidenziato che la modifica ha carattere marginale, non incide in modo significativo sul contenuto precettivo delle disposizioni impugnate e non ha carattere satisfattivo, per cui la questione di legittimità va trasferita sulle nuove disposizioni, in applicazione del principio della effettività della tutela costituzionale. Tali disposizioni, facendo richiamo solo alle norme del codice civile e non anche al rispetto di quelle sulla distanza fra edifici, integrative del codice civile e contenute soprattutto nell'articolo 9 del citato d.m. 1444/1968, consentono l'introduzione di deroghe particolari in grado di discostarsi dalle distanze fissate dal suddetto decreto ministeriale; la Corte ha in più occasioni precisato che le distanze tra edifici costituiscono principio inderogabile che integra la disciplina privatistica delle distanze e che le deroghe alle distanze minime devono essere inserite in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, poiché la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati (sentenza n. 232 del 2005). Nel caso di specie le deroghe previste non attengono all'assetto urbanistico complessivo delle zone di cui si verte, pertanto a seguito delle esposte considerazioni, la Corte conclude dichiarando che il mancato richiamo alle norme statali vincolante per la Provincia determina la illegittimità costituzionale delle norme in esame per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., avendo invaso la competenza statale in materia di ordinamento civile.

SENTENZA N. 114
ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

| | | |
|---------------|------------|------------|
| Alfonso | QUARANTA | Presidente |
| Franco | GALLO | Giudice |
| Luigi | MAZZELLA | “ |
| Gaetano | SILVESTRI | ” |
| Sabino | CASSESE | ” |
| Giuseppe | TESAURO | ” |
| Paolo Maria | NAPOLITANO | ” |
| Giuseppe | FRIGO | ” |
| 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 10, 3, commi 1 e 3, 5, commi 1 e 4, e 9, commi 4, alinea 1, 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4 (Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-7 settembre 2011, depositato in cancelleria il 13 settembre 2011 ed iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano, nonché l'atto di intervento, fuori termine, di Federterme, Federazione italiana delle industrie termali e delle acque curative; *udito* nell'udienza pubblica del 20 marzo 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro; *uditi* l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello 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 dubita della legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 10, 3 commi 1 e 3, 5 commi 1 e 4, 9, comma 4, alinea 1, e commi 6 e 7 (*recte*: art. 9, comma 4, alinea 6 e 7), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4

(Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica), in riferimento agli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché in relazione all'articolo 117, primo comma, e secondo comma, lettere *e*), *l*) ed *s*) della Costituzione.

2.— In via preliminare, l'intervento nel giudizio da parte di Federterme, Federazione italiana delle industrie termali e delle acque minerali curative, va dichiarato inammissibile.

Indipendentemente dalla considerazione che l'intervento è stato effettuato con atto del 9 marzo 2012, oltre il termine di cui all'articolo 4 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale approvate il 16 marzo 1956, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale (sentenze nn. 405 del 2008 e 469 del 2005).

3.— Ciò posto, devono essere scrutinate le censure secondo l'ordine ad esse attribuito dal ricorrente.

4.— Il Presidente del Consiglio dei ministri assume, in primo luogo, che l'art. 2, comma 10, della legge provinciale n. 4 del 2011, nella parte in cui, modificando il comma 1 dell'articolo 16 della legge provinciale 30 settembre 2005, n. 7 (Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici), prevede il rinnovo automatico trentennale di tutte le concessioni alla loro scadenza, ad eccezione di quelle a scopo idroelettrico, violerebbe l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario e con le leggi statali in materia di tutela della concorrenza, di esclusiva competenza statale.

La medesima norma, inoltre, violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto sarebbe difforme dalla disciplina stabilita in materia di ambiente, dato che non subordina il rinnovo delle concessioni di derivazioni di acqua alla procedura di valutazione di impatto ambientale (di seguito VIA), come previsto dagli Allegati alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale», in contrasto, in specie, con i punti nn. 13, 16 e 18 dell'Allegato II e con le lettere *b*), *t*), *af*) e *ag*) dell'Allegato III, nonché con i punti nn. 1, lettera *d*), 7, lettera *d*), *m*) ed *o*), e 8, lettera *t*), dell'Allegato IV.

4.1.— La questione è fondata.

4.2.— Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia autonoma, secondo la quale, con riferimento alla violazione dell'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *e*), Cost., il ricorrente non avrebbe indicato specificamente i principi comunitari e le leggi statali in materia di tutela della concorrenza, che sarebbero violati dalla norma.

La palese incidenza della disciplina censurata sulla materia della concorrenza e la evidente interferenza del disposto normativo rispetto ai principi generali, stabiliti dalla legislazione statale e comunitaria, della temporaneità delle concessioni e dell'apertura alla concorrenza, rende, infatti, superflua ogni ulteriore specificazione delle singole norme di riferimento, trattandosi

peraltro di norma che si muove pressoché integralmente nella materia della tutela della concorrenza, riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

4.3.— Ancora *in limine*, va rilevato che, nonostante la disposizione impugnata sia stata modificata dall'art. 24, comma 2, della legge provinciale 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 – Legge finanziaria 2012), il contenuto normativo risultante appare sostanzialmente immodificato.

Quest'ultima norma ha, infatti, innovato l'*incipit* del citato art. 2, comma 10, che ha modificato il comma 1 dell'articolo 16 della citata legge provinciale n. 7 del 2005, attraverso l'introduzione del seguente disposto: «nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica e previo espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale o previa verifica di assoggettabilità a VIA». Orbene, l'evocato rispetto delle procedure di evidenza pubblica, nonché di VIA, appare inconciliabile con il disposto rinnovo automatico delle concessioni, che esclude in radice la partecipazione di altri soggetti economici e pertanto anche l'incidenza di procedure di valutazione.

La sostanziale identità precettiva della disposizione, nel testo da ultimo modificato dal citato art. 24, comma 2, fa sì che la questione di legittimità costituzionale – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale – deve essere trasferita sulla norma nel testo risultante dalla modifica realizzata dall'art. 24, comma 2, della legge provinciale n. 15 del 2011 (tra le molte, sentenza n. 40 del 2010).

4.4.— Nel merito, tale norma, nel disporre *ex lege* il rinnovo trentennale delle concessioni, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è infatti, inibito al legislatore regionale di disciplinare il rinnovo delle concessioni in violazione dei principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza, impedendo «l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori» (sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010). La disposizione in esame contrasta, inoltre, con la normativa statale vigente in materia di ambiente, pure evocata dal ricorrente, con riferimento, in particolare, ai punti nn. 13, 16 e 18 dell'Allegato II e con le lettere *b*), *t*), *af*) e *ag*) dell'Allegato III, nonché con i punti nn. 1, lettera *d*), 7, lettere *d*), *m*) ed *o*), e 8, lettere *t*), dell'Allegato IV del d.lgs n. 152 del 2006. La proroga stabilita dalla disposizione finisce con l'impedire, infatti, l'espletamento delle procedure di valutazione di impatto ambientale, inserendo nella relativa disciplina una regola difforme dalle previsioni vigenti, poste nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

5.— Relativamente all'articolo 3, commi 1 e 3, della legge provinciale n. 4 del 2011, il ricorrente assume che, consentendo l'accorpamento di più concessioni di derivazione a scopo idroelettrico e determinando come unica scadenza quella relativa alla concessione più lunga, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, perché in contrasto con l'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di derivazione comunitaria, stabilisce che l'attribuzione della concessione deve avvenire tramite «una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione».

5.1.— La questione è fondata.

5.2.— Le disposizioni impugnate stabiliscono che, «ai fini di migliorare lo stato di qualità ambientale dei corsi d'acqua interessati, i titolari di due o più concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico esistenti, relative ad impianti consecutivi, possono richiedere l'accorpamento delle stesse», e, in tal caso, il termine di scadenza delle concessioni corrisponde alla scadenza della concessione accorpata con la durata residua più lunga.

La disciplina censurata, indipendentemente dalla finalità espressa, è con evidenza suscettibile di determinare in modo automatico la proroga di una o più delle concessioni di derivazione a scopo idroelettrico accorpate, con il risultato di porsi in aperta violazione, per le concessioni più brevi, con l'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999, il quale, in conformità ai principi di tutela della concorrenza e di apertura al mercato, di libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione, prevede espressamente la necessità di una gara ad evidenza pubblica.

6.— Il ricorrente deduce, altresì, che l'art. 5, comma 1, della legge provinciale n. 4 del 2011, nella parte in cui prevede la cessione, da parte degli enti locali, della proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinate all'esercizio dei servizi di acquedotto, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, nel cui ambito insisterebbe il principio generale di inalienabilità dei beni demaniali desunto dagli artt. 822, 823 ed 824 del codice civile, ed espressamente richiamato dall'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006 nonché evocato anche all'art. 113, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

6.1.— La questione è fondata.

6.2.— La disposizione impugnata sostituisce il comma 4 dell'articolo 5 della legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8 (Disposizioni sulle acque), stabilendo che «gli enti locali, anche in forma associata, possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinate all'esercizio dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione esclusivamente a consorzi, a società a prevalente o totale partecipazione pubblica, alle comunità comprensoriali costituite ai sensi della legge provinciale 20 marzo 1991, n. 7, e successive modifiche, o al comune sede di impianto. Nel caso di scioglimento di consorzi, la proprietà delle opere e degli impianti di interesse sovracomunale di cui al comma 1, lettera a), va trasferita a titolo gratuito ad una delle forme di collaborazione definite dalla Giunta provinciale ai sensi del comma 2 o al comune sede di impianto».

La norma, attraverso la prevista possibilità di cessione delle infrastrutture idriche, chiaramente incide sul regime della proprietà di tali beni, che, a prescindere dalla titolarità, rientrano nella disciplina demaniale. È pur vero, infatti, come sostiene la Provincia, che il decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione) ha disposto il trasferimento ad essa del demanio idrico statale, così che tutte le acque, superficiali e sotterranee, rientrano nel demanio provinciale e sono, conseguentemente, assoggettate all'esercizio da parte della Provincia di tutte le attribuzioni proprie inerenti a tale demanio. Tuttavia, come precisato dalla giurisprudenza di questa Corte, si deve ritenere che il settore resti disciplinato dall'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede il regime demaniale delle infrastrutture idriche e, quindi, la loro «inalienabilità se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge» e dalle norme del codice

civile richiamate dal ricorrente. Siffatta disciplina statale impedisce, quindi, di modificare «il regime della proprietà di beni del demanio accidentale degli enti pubblici territoriali, trattandosi di materia ascrivibile all'ordinamento civile, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l)» (in particolare, sentenza n. 320 del 2011), alla quale non può sottrarsi neppure la Provincia autonoma di Bolzano, non essendo rinvenibile alcun titolo competenziale specifico al riguardo.

7.— Vengono poi sottoposti a giudizio di legittimità costituzionale gli artt. 5, comma 4, che aggiunge il comma 1-*bis* all'articolo 19 della legge provinciale n. 8 del 2002, e l'art. 9, comma 4, alinea 1, che modifica il primo comma dell'articolo 127 della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), nella parte in cui rinviano alla Giunta provinciale, rispettivamente, la definizione di procedure e direttive tecniche per la realizzazione di sonde geotermiche in falda per la produzione di calore e la determinazione delle prestazioni energetiche degli edifici.

Secondo il ricorrente, dette disposizioni, non richiamando la Giunta all'osservanza di quanto stabilito dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in materia di procedure semplificate per la posa in opera di sonde geotermiche (art. 7, comma 5) ed in materia di principi minimi di integrazione delle fonti rinnovabili negli edifici di nuova costruzione e negli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni rilevanti (art. 11 ed Allegato 3), violerebbero la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

7.1.— Anche in questo caso, la norma risulta modificata dalla legge provinciale n. 15 del 2011, la quale, all'art. 25, riformulando il comma 1-*bis* dell'art. 19 della legge provinciale n. 8 del 2002, ha precisato che le procedure e le direttive tecniche siano stabilite dalla Giunta provinciale nel rispetto delle norme in materia di procedure semplificate per la posa in opera di sonde geotermiche. La medesima legge ha, poi, disposto che le prestazioni energetiche determinate dalla Giunta provinciale, siano emanate anche nel rispetto dei principi minimi di integrazione delle fonti rinnovabili negli edifici.

In virtù di tale intervento, la Giunta provinciale viene richiamata all'osservanza di quanto stabilito dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), proprio in materia di procedure semplificate per la posa in opera di sonde geotermiche (art. 7, comma 5) ed in materia di principi minimi di integrazione delle fonti rinnovabili negli edifici di nuova costruzione e negli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni rilevanti (art. 11, comma 1 ed Allegato 3). La disposizione in esame, a seguito della suindicata, sopravvenuta modifica, appare dunque pienamente soddisfacente delle ragioni dedotte dal ricorrente.

Conseguentemente, in considerazione dell'espressa dichiarazione di mancata applicazione della norma formulata dalla difesa della Provincia, nonché del breve lasso di tempo fra i due interventi normativi e della mancata definizione delle direttive tecniche in questione, va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

8.— Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 9, commi 6 e 7 (*recte*: art. 9, comma 4, alinea 6 e 7, trattandosi dei commi 6 e 7 dell'articolo 127 della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, modificato dalla legge impugnata), nella parte in cui prevedono, ai fini dell'isolamento termico degli edifici e dell'utilizzo dell'energia solare, la possibilità di derogare

alle distanze tra edifici, alle altezze degli edifici ed alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile.

A suo avviso, dette disposizioni, non prevedendo il rispetto delle altezze e delle distanze di cui al 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 L. 6 agosto 1967, n. 765), contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

8.1.— La questione è fondata.

8.2.— In linea preliminare, va osservato che i commi 6 e 7 dell'articolo 127 della legge provinciale n. 13 del 1997, nel testo modificato dalle disposizioni impugnate, così dispongono: «6. Ai fini dell'isolamento termico degli edifici già legalmente esistenti alla data del 12 gennaio 2005 o concessionati prima di tale data, è possibile derogare alle distanze tra edifici, alle altezze degli edifici e alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile. 7. La Giunta provinciale definisce le caratteristiche tecniche delle verande la cui costruzione vale come misura per l'utilizzo di energia solare ai sensi del comma 5. A tale fine si può derogare alle distanze tra edifici, alle distanze dai confini nonché all'indice di area coperta previsti nel piano urbanistico o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile e purché la distanza verso il confine di proprietà non sia inferiore alla metà dell'altezza della facciata della veranda».

Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 26, comma 3, della legge provinciale n. 15 del 2011, ha nuovamente modificato tali disposizioni, così sostituendole: «6. Ai fini dell'isolamento termico per garantire le prestazioni energetiche, definite ai sensi del comma 2, degli edifici già legalmente esistenti alla data del 12 gennaio 2005 o concessionati prima di tale data, è permesso derogare nella misura massima di 20 centimetri alle distanze tra edifici, alle altezze degli edifici e alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile, salvo quanto disposto dalla normativa di attuazione della direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi. La deroga può essere esercitata nella misura massima da entrambi gli edifici confinanti. 7. La Giunta provinciale definisce le caratteristiche tecniche delle verande la cui costruzione vale come misura per l'utilizzo di energia solare ai sensi del comma 5. A tal fine si può derogare alle distanze tra edifici, alle distanze dai confini nonché all'indice di area coperta previsti nel piano urbanistico, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile e purché la distanza dal confine di proprietà non sia inferiore alla metà dell'altezza della facciata della veranda».

Dal raffronto fra le disposizioni risulta evidente che l'ultima modifica, dato il suo carattere sostanzialmente marginale, non incide in modo significativo sul contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, e certamente non ha contenuto satisfattivo, per cui la questione va trasferita sulla nuova norma, in applicazione del succitato principio di effettività della tutela costituzionale.

8.3.— La censura verte sul mancato richiamo al rispetto delle norme sulle distanze fra edifici, integrative del codice civile e, in particolare, dell'art. 9 del citato d.m. n. 1444 del 1968.

In tale ambito, questa Corte ha in più occasioni precisato che le norme in materia di distanze fra edifici costituiscono principio inderogabile che integra la disciplina privatistica delle distanze.

In particolare, data la connessione e le interferenze tra interessi privati e interessi pubblici in tema di distanze tra costruzioni, l'assetto costituzionale delle competenze in materia di governo del territorio interferisce con la competenza esclusiva dello Stato a fissare le distanze minime, sicché le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale, potendo, nei limiti della ragionevolezza, fissare limiti maggiori. Le deroghe alle distanze minime, poi, devono essere inserite in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, poiché la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati (sentenza n. 232 del 2005).

Nel caso di specie, la norma in questione, attraverso il mero richiamo delle norme del codice civile, è suscettibile di consentire l'introduzione di deroghe particolari in grado di discostarsi dalle distanze di cui all'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante «Legge urbanistica» (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente, per giurisprudenza consolidata, un'efficacia precettiva e inderogabile.

In quanto tali deroghe non attengono all'assetto urbanistico complessivo delle zone di cui si verte, il mancato richiamo alle norme statali vincolanti per la Provincia, determina l'illegittimità costituzionale delle relative norme per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., avendo invaso la competenza statale in materia di ordinamento civile.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile l'intervento spiegato in giudizio dalla Federterme, Federazione italiana delle industrie termali e delle acque minerali curative;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 10, 3, commi 1 e 3, 5, comma 1, 9, comma 4, alinea 6 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4 (Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica);

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 24, comma 2, e 26, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 – Legge finanziaria 2012);

4) *dichiara* cessata la materia del contendere, con riferimento all'articolo 5, comma 4, ed all'articolo 9, comma 4, alinea 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4 (Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica), promosso 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 7 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2012.

| Sentenza del 10 maggio 2012, n. 115 | | |
|--|--|---|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia | |
| Materie | Coordinamento della finanza pubblica Copertura finanziaria Tutela della salute | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 15 legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore). | illegittimità costituzionale | art. 81, comma 4, Cost. |
| artt. 4, 5 e 10, l.r. 10/2011 | inammissibilità della questione | artt. 4, 5, 6 e 7, legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) |
| artt. 4, 5 e 10, l.r. 10/2011 | non fondatezza della questione | art. 117, terzo comma, Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione finanziaria della legge impugnata per violazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, non avendo la stessa quantificato gli oneri a carico dei rispettivi capitoli. La Consulta, al riguardo, richiamando la sua consolidata giurisprudenza, ha ribadito, ancora una volta, che ogni legge deve indicare i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione. L'assenza di una disposizione finanziaria, precisa la Corte, non implica la mancanza di una nuova spesa e la mancanza di un onere finanziario va desunto dal contenuto e dall'oggetto della legge. La Corte, inoltre, ha affermato come la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni garantisca anche la realizzazione dell'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici.</p> <p>Inammissibile, invece, la questione relativa agli artt. 4, 5 e 10 della legge regionale, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale n. 1 del 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). Per la Corte delle leggi, gli articoli invocati riguardano materie distinte da quelle del ricorso, tanto più che nel ricorso governativo manca un adeguato percorso argomentativo tale da ricollegare le norme invocate alla dedotta illegittimità delle stesse.</p> <p>La censura relativa agli articoli 4, 5 e 10 della l.r. 10/2011 limitatamente all'articolo 117, terzo comma, Cost. non è fondata. Il Governo, al riguardo, ha erroneamente, sostenuto</p> | | |

che l'articolo 5, comma 5 della legge 38/2010, nel dettare disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, fosse espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in quanto tale, vincolante nel prescrivere l'invarianza della spesa pubblica per assicurare su tutto il territorio nazionale le prestazioni sanitarie minime di cui alla stessa legge statale. La Corte, invece, ha ritenuto che l'articolo 5 non ponga limiti finanziari alla sua attuazione da parte delle regioni, ma si limiti solo a disciplinare le reti nazionali per le cure palliative e per la terapia del dolore, rilevando, altresì, che quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non "ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa che è interamente sostenuta" da tali soggetti.

SENTENZA N. 115

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 settembre 2011, depositato in cancelleria il 26 settembre 2011 ed iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;
uditi l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri
e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto.

(omissis)

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). L'art. 15 di detta legge è stato poi impugnato con riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Per quanto riguarda il preteso contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente invoca il parametro interposto costituito dall'art. 5, comma 5, della legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), perché le norme impuginate, nel disciplinare i servizi finalizzati a garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, ed in particolare le campagne istituzionali di informazione (art. 4), il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) ed i programmi di sviluppo delle cure palliative (art. 10), determinerebbero nuovi oneri per la finanza pubblica (art. 15).

Gli oneri derivanti dal combinato disposto degli artt. 4, 5, 10 e 15 della legge regionale impugnata non sarebbero compatibili con il dettato dell'art. 5, comma 5, della citata legge n. 38 del 2010 il quale, nel fissare i principi in materia di accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, stabilirebbe che la relativa attuazione debba avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in tal modo esprimendo un indefettibile principio di coordinamento della stessa.

Il mancato rispetto della normativa statale di principio si porrebbe altresì in contrasto con le competenze legislative statutarie.

La Regione autonoma eccepisce che la legge statale n. 38 del 2010 sarebbe rivolta a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alla terapia del dolore e che tale diritto sarebbe garantito nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001.

Il richiamo all'invarianza della spesa, di cui all'art. 5, comma 5, della legge statale, sarebbe rivolto solo all'istituendo servizio delle reti nazionali e comunque riguarderebbe le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni a statuto ordinario, senza alcuna connessione con quelle inerenti alle Regioni a statuto speciale come il Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 15 della legge regionale impugnata viene censurato anche in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Secondo il ricorrente la disposizione non stimerebbe gli oneri derivanti dall'attuazione di quanto previsto agli artt. 4, 5 e 10 e non indicherebbe i mezzi di copertura finanziaria.

I principi dell'art. 81, quarto comma, Cost. vengono invocati sia direttamente che attraverso la norma interposta individuata nell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Secondo la Regione autonoma l'art. 15 della legge impugnata, indicando i capitoli di imputazione delle eventuali spese, rispetterebbe pienamente il principio di copertura poiché dette poste di bilancio presenterebbero la necessaria disponibilità.

Inoltre, l'individuazione della norma interposta sarebbe errata, perché l'art. 17 della legge n. 196 del 2009 disciplina i sistemi di copertura delle leggi statali e non di quelle regionali.

2. — La questione relativa agli artt. 4, 5 e 10 della legge regionale, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale n. 1 del 1963, è inammissibile.

Con riguardo a detti parametri, è assente nel ricorso un idoneo percorso argomentativo in grado di collegare il loro richiamo alla pretesa illegittimità delle norme impugate.

Gli articoli dello statuto così apoditticamente invocati riguardano inoltre competenze legislative della Regione autonoma in materie distinte da quella cui inerisce il ricorso. Quest'ultima attiene alla garanzia dei livelli essenziali di alcune prestazioni sanitarie, che devono essere assicurate dalle Regioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, rispettando gli standard minimi determinati dalla legislazione statale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.).

3. — È invece infondata la censura nei confronti delle medesime norme in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo il ricorrente, l'art. 5, comma 5, della legge statale n. 38 del 2010, la quale detta disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, sarebbe espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in quanto tale, vincolante nel prescrivere l'invarianza della spesa pubblica per assicurare su tutto il territorio nazionale le prestazioni sanitarie minime di cui alla stessa legge statale.

L'assunto non può essere condiviso: la legge statale n. 38 del 2010 è finalizzata a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative ed alla terapia del dolore (art. 1, comma 1) nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001.

A differenza di quanto ritenuto dal ricorrente, l'art. 5, comma 5, di detta legge non pone limiti finanziari alla sua attuazione da parte delle Regioni, ma solo alla disciplina delle reti nazionali per le cure palliative e per la terapia del dolore.

Esso regola un'attività di rilevazione, svolta dal Ministero della salute e già negoziata in sede di Conferenza Stato-Regioni, per individuare le figure professionali con specifiche competenze ed esperienze nel campo delle predette cure e le tipologie di strutture nelle quali le due reti si articolano a livello regionale, nonché le modalità per assicurare il coordinamento delle due reti a livello nazionale e regionale.

Dunque l'art. 5, comma 5, non pone un principio generale volto a contenere le spese nel settore delle cure in questione, ma fissa solo un limite in relazione al costo delle specifiche attività contemplate nella stessa norma, a loro volta diverse e distinte da quelle regolate dagli artt. 4, 5 e 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011.

Queste ultime, infatti, consistono in adempimenti attuativi, di carattere organizzativo, dei principi espressi dalla legge n. 38 del 2010 consistenti nella predisposizione di campagne di informazione rivolte ai cittadini su base regionale (art. 4), nella istituzione di strutture addette al coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) e nella disciplina dei programmi di sviluppo delle cure palliative, anch'essi in ambito regionale (art. 10).

In ogni caso, la norma invocata dal ricorrente quale parametro interposto regola la copertura delle spese afferenti alle reti nazionali con una quota del Fondo sanitario nazionale e non si riferisce certamente al bilancio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che non fruisce del finanziamento del fondo stesso.

Peraltro, è già stato osservato da questa Corte che quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non «ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta» da questi soggetti (sentenza n. 341 del 2009).

4. — La censura rivolta all'art. 15 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata. L'eccezionale inconferenza del parametro interposto, erroneamente individuato dallo Stato nell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, anziché nel pertinente successivo art. 19, non preclude l'applicazione al caso di specie dell'art. 81, quarto comma, Cost. che è stato invocato anche in via diretta dall'Avvocatura.

La sua formulazione non lascia dubbi sul fatto che la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione.

Il rispetto di questo precetto costituzionale comporta infatti l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniquale volta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche (sentenza n. 141 del 2010).

Come è stato già affermato da questa Corte, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

Nella fattispecie in esame lo stesso legislatore regionale ammette, peraltro, la possibilità di un ulteriore fabbisogno finanziario rispetto agli stanziamenti delle partite, cui vengono imputati gli oneri afferenti allo svolgimento dei nuovi servizi.

Ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile.

Essa consiste, come già affermato da questa Corte, nella chiara quantificazione – con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un'eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa – degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura (sentenza n. 30 del 1959).

Non può essere condivisa la tesi della Regione autonoma resistente, secondo cui costituirebbe sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell'art. 81, quarto comma, Cost., la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali.

Questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (sentenza n. 70 del 2012) che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni.

La stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi.

Non convince in proposito l'argomentazione regionale per cui la nuova imputazione sulle poste del bilancio 2011 e del bilancio triennale 2011-2013 comporterebbe un'implicita ed automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad esse correlate.

La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost., di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte.

Gli allegati al bilancio annuale e pluriennale dell'esercizio 2011 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia evidenziano, invece, con riguardo alle due partite di spesa richiamate dalla legge regionale n. 10 del 2011, l'elencazione di una serie di disposizioni normative precedenti che su di esse gravano in modo indistinto.

Detto richiamo è formulato, già in sede di redazione del bilancio preventivo, in modo descrittivo senza analitica ponderazione dell'incidenza economica di ciascuna legge sul complesso dello stanziamento.

Questa lacuna, già presente in sede di redazione del bilancio 2011, tanto meno può giustificare l'implicita sommatoria degli effetti finanziari della nuova legge ivi imputata.

Nel caso in esame l'esigenza del rispetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività che impegneranno il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri (sull'obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali, *ex plurimis*, sentenze n. 272 del 2011, n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

Dunque l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 deve essere dichiarato illegittimo per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e gli oneri conseguenti ai servizi introdotti dagli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge devono essere contenuti – fino a nuova legittima copertura dell'eventuale eccedenza – entro i limiti di stanziamento delle pertinenti poste del bilancio dell'esercizio 2011.

5. — Restano assorbite le altre censure proposte nei confronti dell'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore);

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 10 della medesima legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2012.

| Sentenza del 10 maggio 2012, n. 116 | | |
|---|---|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Marche | |
| Materie | Caccia e pesca Tutela dell'ambiente | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 22, comma 1, legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15, recante «Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria)», che inserisce nell'articolo 27 della legge della Regione Marche n. 7 del 1995 i commi 5-bis e 5-ter; | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |
| art. 26, comma 1, l.r. 15/2011 | illegittimità costituzionale , nella parte in cui – sostituendo l'articolo 30 della legge della Regione Marche n. 7 del 1995 – dispone che il calendario venatorio regionale ha validità minima annuale e massima triennale, anziché prevederne unicamente la validità annuale | art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |
| art. 26, comma 1, l.r. 15/2011, | non fondatezza della questione, nella parte in cui – sostituendo l'articolo 30 della legge della Regione Marche n. 7 del 1995 – prevede che la Giunta regionale, sentiti l'Osservatorio faunistico regionale (OFR) e l'Istituto | art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |

| | | |
|---|---|--|
| | superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), propone al Consiglio regionale, entro il 31 maggio, l'approvazione del calendario venatorio regionale. | |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1 della legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15 recante "Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), si sofferma sul principio della "caccia di specializzazione" introdotto dall'art. 12, comma 5 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio). Tale normativa, a parte alcune eccezioni, prevede l'esercizio della caccia in una sola delle forme espressamente elencate, precludendo che il cacciatore, effettuata la scelta, nella stessa stagione possa praticare l'attività venatoria in altra modalità. E' un criterio di esclusività volto a garantire la sopravvivenza e riproduzione delle specie cacciabili, riconducibile per la Corte alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e quindi alla potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera s) Cost. La Corte, conseguentemente, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 comma 1 della legge impugnata in quanto, in presenza di determinati presupposti, consente l'esercizio cumulativo di diverse forme di caccia diminuendo quello standard minimo di tutela assicurato dalla normativa statale per l'intero territorio nazionale.</p> <p>Con riferimento all'art. 26, comma 2 della legge in esame, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità laddove la norma prevede per il calendario venatorio regionale una validità minima annuale e massima triennale, anziché prevederne unicamente la validità annuale. Infatti, l'art. 18, comma 4 della legge 157 del 1992 prevede la pubblicazione del calendario regionale e del regolamento entro il termine del 15 giugno. L'efficacia solamente annuale risponde del resto all'esigenza di adeguare il calendario ad eventuali mutamenti delle condizioni ambientali locali.</p> <p>La Corte dichiara, invece, infondata la questione di legittimità dell'art. 26, comma 1, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale propone al Consiglio regionale l'approvazione del calendario venatorio. Secondo il ricorrente la norma prevede l'approvazione con legge, mentre in materia la regione avrebbe una competenza meramente autorizzatoria. La Corte ritiene, invece, che la disposizione possa essere interpretata nel senso di un'approvazione del calendario nell'esercizio della potestà regolamentare e in tal caso la norma non si pone in contrasto con la normativa statale richiamata dal ricorrente.</p> | | |

SENTENZA N. 116
ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 22, comma 1, e 26, comma 1, della legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15, recante «Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-28 settembre 2011, depositato in cancelleria il 29 settembre 2011 ed iscritto al n. 110 del registro ricorsi 2011.

Visto l’atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell’udienza pubblica del 17 aprile 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l’avvocato dello Stato Lorenzo D’Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Stefano Grassi per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 22, comma 1, e 26, comma 1, della legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15, recante «Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria)», per violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2.– L’art. 22, comma 1, impugnato – aggiungendo all’art. 27 della legge reg. n. 7 del 1995 i commi *5-bis* e *5-ter* – prevede che i titolari di licenza di caccia ultrassantacinquenni, i quali abbiano scelto di esercitare la caccia nelle «altre forme consentite dalla legge», di cui al comma 3, lettera *c*), dello stesso art. 27, possano praticarla anche in quella prevista dalla

lettera *b*), ossia da appostamento fisso (comma 5-*bis*), e che i cacciatori che hanno scelto la forma di caccia da appostamento fisso possano praticare anche «la caccia da appostamento temporaneo costituito da riparo artificiale mobile, inteso come telaio e copertura in tessuto» (comma 5-*ter*).

Ad avviso del ricorrente, la disposizione sarebbe lesiva del parametro costituzionale evocato perché in contrasto con l'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), il quale – fissando uno *standard* minimo di tutela da applicare sull'intero territorio nazionale – stabilisce che l'esercizio della caccia può essere praticato in una sola delle forme ivi previste.

2.1.– La questione è fondata.

L'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992 – invocato dal ricorrente come norma interposta – ha introdotto il principio cosiddetto della caccia di specializzazione, in base al quale, fatta eccezione per l'esercizio venatorio con l'arco o con il falco, ciascun cacciatore può praticare la caccia in una sola delle tre forme ivi indicate («vagante in zona Alpi»; «da appostamento fisso»; «nelle altre forme» consentite dalla citata legge «e praticate sul restante territorio destinato all'attività venatoria programmata»). Il cacciatore è tenuto, dunque, a scegliere, nell'ambito di tale ventaglio di alternative, la modalità di esercizio dell'attività venatoria che gli è più consona, fermo restando che l'una forma esclude l'altra.

Tale criterio di esclusività – che vale a favorire il radicamento del cacciatore in un territorio e, al tempo stesso, a sollecitarne l'attenzione per l'equilibrio faunistico – trova la sua *ratio* giustificativa nella constatazione che un esercizio indiscriminato dell'attività venatoria, da parte dei soggetti abilitati, su tutto il territorio agro-silvo-pastorale e in tutte le forme consentite rischierebbe di mettere in crisi la consistenza delle popolazioni della fauna selvatica.

In quanto rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, la norma statale si inquadra, dunque, nell'ambito materiale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: tutela riservata alla potestà legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Detta disposizione – concorrendo alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica – stabilisce, in particolare, una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (con riguardo a previsioni di analoga ispirazione, sentenze n. 441 del 2006, n. 536 del 2002, n. 168 del 1999 e n. 323 del 1998): ponendo, con ciò, una regola che – per consolidata giurisprudenza di questa Corte – può essere modificata dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa residuale in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela (soluzione che comporta logicamente il rispetto dello *standard* minimo fissato dalla legge statale: *ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2011, n. 315 e n. 193 del 2010, n. 61 del 2009).

La disposizione regionale impugnata, nel consentire l'esercizio cumulativo di diverse forme di caccia – sebbene solo ai sessantacinquenni ed a coloro che abbiano scelto la forma di caccia da appostamento fisso – deroga, per converso, alla disciplina statale nella direzione opposta, introducendo una regolamentazione della materia che implica una soglia inferiore di tutela.

Né può essere condivisa la tesi della Regione Marche, in base alla quale la deroga in questione avrebbe una portata talmente limitata da non poter incidere in alcun modo sulla tutela dell'ambiente e, in particolare, sugli *standard* di protezione della fauna selvatica:

circostanza che la sottrarrebbe, in assunto, alla censura di violazione del parametro costituzionale evocato. Proprio il fatto che si discuta di una soglia minima e uniforme di protezione esclude in radice la praticabilità di scelte di minor rigore da parte della Regione, indipendentemente da ogni considerazione – peraltro, opinabile – attinente al *quantum* dell'incidenza della deroga: essendo, per il resto, incontestabile che la possibilità di esercizio congiunto di più forme di caccia, introdotta dalla legge regionale censurata, valga ad incrementare le potenzialità di procedere ad abbattimenti da parte della platea dei soggetti considerati.

L'art. 22, comma 1, della legge della Regione Marche n. 15 del 2011, deve essere dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, inoltre, l'art. 26, comma 1, della medesima legge regionale.

La menzionata disposizione, sostituendo l'art. 30 della legge reg. n. 7 del 1995, stabilisce che «la Giunta regionale, sentiti l'OFR e l'ISPRA, propone al Consiglio regionale, entro il 31 maggio, l'approvazione del calendario venatorio regionale che ha validità minima annuale e massima triennale» (comma 1 del novellato art. 30).

Ad avviso del ricorrente, la norma denunciata violerebbe anch'essa l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia perché prevederebbe l'approvazione con legge, anziché con provvedimento amministrativo, del calendario venatorio; sia perché consentirebbe di attribuire a detto calendario una validità superiore all'anno, in difformità rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale (e, in particolare, dall'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992).

3.1.– La prima delle due censure, inerente all'asserita previsione dell'approvazione con legge del calendario venatorio, non è fondata.

La norma denunciata si limita, in effetti, a stabilire che l'approvazione del calendario venatorio regionale abbia luogo ad opera del Consiglio, su iniziativa della Giunta, senza alcuna specificazione in ordine alla natura dell'atto di approvazione e, in particolare, senza affatto prevedere che questa debba essere effettuata con legge.

La norma censurata può essere, pertanto, bene interpretata nel senso che l'approvazione abbia luogo nell'esercizio della potestà regolamentare: potestà che lo Statuto della Regione Marche demanda al Consiglio, fuori dei casi in cui le leggi regionali prevedano la competenza della Giunta (artt. 21, comma 2, lettera a, e 35, comma 2, della legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1), e rispetto alla quale è, altresì, prevista l'iniziativa della Giunta medesima (art. 35, comma 3, dello statuto).

Come rilevato dalla difesa della Regione, tale interpretazione è puntualmente avvalorata dai lavori preparatori della legge reg. n. 15 del 2011. La proposta di legge da cui essa trae origine (proposta di legge n. 21, a iniziativa della Giunta regionale, presentata il 13 luglio 2010) prevedeva infatti espressamente, all'art. 24, che il calendario venatorio regionale dovesse essere adottato «con legge regionale»: previsione che è stata, peraltro, soppressa in sede di riformulazione del testo ad opera della terza Commissione permanente, con scelta poi confermata in sede di approvazione da parte dell'Assemblea legislativa.

Per questo profilo, dunque, la norma censurata deve essere considerata non contrastante con la disciplina statale richiamata dal ricorrente (art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992), la quale, secondo quanto recentemente chiarito da questa Corte, prescrive la forma del

provvedimento amministrativo per l'adozione del calendario venatorio regionale, finalizzato a modulare sulle specifiche condizioni dell'*habitat* locale le previsioni generali recate dalla normativa statale riguardo ai periodi di esercizio dell'attività venatoria e alle specie cacciabili (sentenze n. 105 e n. 20 del 2012).

3.2.– È, invece, fondata la seconda censura, concernente la previsione della validità minima annuale e massima triennale del calendario venatorio.

L'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 stabilisce che «Le regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica» (ora l'ISPRA), «pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria (...)». Come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare, con tale formula la disposizione statale esige che il calendario venatorio sia pubblicato entro il 15 giugno di ogni anno, vale a dire con cadenza annuale (sentenza n. 20 del 2012).

Detta interpretazione appare, d'altronde, coerente, oltre che con la tendenziale corrispondenza del calendario venatorio alle stagioni di caccia, con l'esigenza che la rilevazione delle situazioni ambientali locali, che si pone alla base delle deroghe alla generale disciplina statale in tema di specie cacciabili e di periodi di esercizio venatorio, abbia luogo – anche tramite il prescritto parere dell'ISPRA – a cadenze non eccessivamente diluite nel tempo, così da garantire un costante adeguamento del calendario al mutare di tali situazioni.

In simile prospettiva – come pure recentemente affermato da questa Corte – la previsione dell'efficacia triennale del calendario venatorio regionale viene, quindi, ad indebolire «il “regime di flessibilità” (...) che assicura l'adattamento alle sopravvenute diverse condizioni di fatto» (sentenza n. 105 del 2012). Né rileva, al fine di escludere l'evidenziato contrasto della norma regionale impugnata con la disciplina statale, la circostanza che detta norma non imponga, ma soltanto consenta l'adozione di un calendario venatorio con validità superiore all'anno («ha validità minima annuale e massima triennale»).

L'art. 26, comma 1, della legge della Regione Marche n. 15 del 2011, deve essere, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone che il calendario venatorio regionale ha validità minima annuale e massima triennale, anziché prevederne unicamente la validità annuale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 1, della legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15, recante «Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria)», che inserisce nell'articolo 27 della legge della Regione Marche n. 7 del 1995 i commi 5-*bis* e 5-*ter*;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 1, della legge della Regione Marche n. 15 del 2011, nella parte in cui – sostituendo l'articolo 30 della legge della Regione Marche n. 7 del 1995 – dispone che il calendario venatorio regionale ha validità minima annuale e massima triennale, anziché prevederne unicamente la validità annuale;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 1, della legge della Regione Marche n. 15 del 2011, nella parte in cui – sostituendo l'articolo 30

della legge della Regione Marche n. 7 del 1995 – prevede che la Giunta regionale, sentiti l'Osservatorio faunistico regionale (OFR) e l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), propone al Consiglio regionale, entro il 31 maggio, l'approvazione del calendario venatorio regionale, promossa, in riferimento all'articolo 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 7 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2012

| Sentenza del 10 maggio 2012, n. 121 | | |
|--|---|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Regione Toscana | |
| Resistente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Materie | Coordinamento della finanza pubblica Potere sostitutivo Principio di leale collaborazione | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 20, comma 14, 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 | non fondatezza della questione | artt. 117, terzo comma e 119, Cost. principio di leale collaborazione |
| art. 20, comma 15, d.l. 98/2011. | non fondatezza della questione | artt. 118 e 120, Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Regione Toscana ha impugnato diverse disposizioni del decreto legge n. 98/2011, tra le quali i commi 14 e 15 dell'articolo 20, esaminati dalla Corte nel presente giudizio.</p> <p>Il comma 14 prevede che “Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni tenute a conformarsi a decisioni della Corte costituzionale, anche con riferimento all'attività di enti strumentali o dipendenti, comunicano, entro tre mesi dalla pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale, alla presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari regionali, tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione”. Ad avviso della parte ricorrente la predetta disposizione non si limita a dettare una normativa di principio in tema di coordinamento della spesa pubblica, ma prevede “precisi e puntuali adempimenti informativi in relazione alle azioni intraprese per l'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale” in violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.</p> <p>La Corte dichiara la questione non fondata e chiarisce come lo Stato non potrebbe concretamente ed efficacemente effettuare il coordinamento della finanza pubblica, “senza la preventiva ricognizione dei modi in cui le singole Regioni danno seguito alla sentenze di questa Corte aventi incidenza sull'ambito materiale in esame”. Precisa, inoltre, come l'obbligo di comunicazione imposto dalla norma in esame “non si pone pertanto come norma di dettaglio, ma, al contrario come principio fondamentale basato sulla indefettibilità del presupposto cognitivo delle singole realtà ai fini della valutazione della coerenza unitaria dell'insieme”.</p> | | |

La Corte dichiara altresì non fondata la questione di legittimità del comma 15 che stabilisce che “In caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni di cui al comma 14, il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, sentito il Presidente della regione interessata, esercita, in presenza dei presupposti, il potere sostitutivo di cui all’articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le procedure di cui all’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131”. La parte ricorrente ritiene la norma impugnata viziata da illegittimità costituzionale per motivi sia sostanziali che procedurali; sotto il profilo sostanziale rileva come al Governo verrebbe attribuita “una sorta di potere di interpretazione autentica delle sentenze della Corte, prevedendo l’esercizio del potere sostitutivo non solo nell’ipotesi di mancata conformazione di una Regione ad una sentenza, ma anche quella di conformazione non esatta. Sotto il profilo procedurale lamenta la violazione dell’articolo 120 della Costituzione, per l’assenza, nella norma impugnata, dei presupposti indicati dalla stessa disposizione costituzionale e sottolinea come nel caso di mancata o difforme esecuzione delle sentenze della Corte Costituzionale “non possono ravvisarsi quelle emergenze istituzionali di particolare gravità richiamate nel citato parametro costituzionale”. La Corte, dopo aver richiamato i presupposti indicati nell’articolo 120 Cost. per l’esercizio del potere sostitutivo, afferma che “Il Governo potrebbe ritenere che l’inerzia di una Regione nell’applicare una sentenza di questa Corte o la sua applicazione distorta siano idonee a ledere l’unità giuridica della Repubblica o la sua unità economica...”. Sotto il profilo procedurale, precisa che la disposizione statale prevede che il potere sostitutivo debba essere esercitato “in presenza dei presupposti”, riferendosi alle condizioni indicate dall’art. 120, secondo comma, Cost., e “secondo le procedure di cui all’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131”; chiarisce inoltre come l’inciso “sentito il Presidente della Regione interessata”, contenuto nella disposizione impugnata, non sostituisce la partecipazione del presidente della Giunta regionale alla riunione del Consiglio dei ministri prevista dall’articolo 8 della l. 131/2003; non si determina quindi “alcuna lesione dell’autonomia costituzionalmente garantita delle Regioni”.

SENTENZA N. 121

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

| | | |
|---------------|------------|------------|
| - Alfonso | QUARANTA | Presidente |
| - Franco | GALLO | Giudice |
| - Luigi | MAZZELLA | ” |
| - Gaetano | SILVESTRI | ” |
| - Giuseppe | TESAURO | ” |
| - Paolo Maria | NAPOLITANO | ” |
| - Giuseppe | FRIGO | ” |

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 20, commi 14 e 15, 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, promosso dalla Regione Toscana, con ricorso notificato il 12-14 settembre 2011, depositato in cancelleria il 14 settembre 2011, ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell’udienza pubblica del 17 aprile 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l’avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l’avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— La Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e, tra queste, dell’art. 20, commi 14 e 15, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120, secondo comma, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

Riservata a separate pronunce la decisione sull’impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto d.l. n. 98 del 2011, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all’art. 20, commi 14 e 15.

2.— La questione di legittimità costituzionale dell’art. 20, comma 14, del d.l. n. 98 del 2011 non è fondata.

La norma impugnata si pone come principio fondamentale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni dall’art. 117, terzo comma, Cost. La comunicazione, entro un termine stabilito, dei dati relativi alle attività intraprese ed agli atti giuridici posti in essere dalle Regioni per l’esecuzione delle sentenze di questa Corte è una delle condizioni indispensabili perché lo Stato possa avere un quadro completo ed aggiornato della situazione finanziaria complessiva. L’obbligo delle Regioni di fornire i dati in questione è imposto – come è precisato dalla norma censurata – ai soli fini del coordinamento della finanza pubblica, che non potrebbe essere concretamente ed efficacemente effettuato senza la preventiva ricognizione dei modi in

cui le singole Regioni danno seguito alle sentenze di questa Corte aventi incidenza sull'ambito materiale in esame.

La giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica ha chiarito come la competenza statale in questo campo non si esaurisca con l'esercizio del potere legislativo, ma implichi anche l'esercizio di poteri amministrativi, di regolazione tecnica e – aspetto che riguarda il caso oggetto del presente giudizio – «di rilevazione di dati e di controllo» (sentenza n. 376 del 2003; in conformità, sentenze n. 229 e n. 112 del 2011, n. 57 del 2010, n. 190 e n. 159 del 2008). La previsione di un obbligo generale di comunicare i dati in questione non si pone pertanto come norma di dettaglio, ma, al contrario, come principio fondamentale basato sulla indefettibilità del presupposto cognitivo delle singole realtà ai fini della valutazione della coerenza unitaria dell'insieme.

Nessun obbligo di adottare specifici provvedimenti attuativi è imposto da questa norma alle Regioni; si prevede soltanto una collaborazione con lo Stato, a fini conoscitivi generali.

3.— La questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 15, del d.l. n. 98 del 2011 non è fondata.

La Regione Toscana lamenta che la previsione, contenuta nella norma impugnata, dell'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo, «in caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni di cui al comma 14», sia viziata da illegittimità costituzionale per motivi sia sostanziali sia procedurali.

3.1.— Dal punto di vista sostanziale, secondo la ricorrente, la legge statale attribuirebbe al Governo nazionale una sorta di potere di interpretazione autentica delle sentenze di questa Corte, poiché prevede l'esercizio del potere sostitutivo non solo nell'ipotesi di mancata conformazione di una Regione ad una sentenza, ma anche in quella di conformazione «non esatta».

La censura non è condivisibile.

L'art. 120 Cost. – esplicitamente richiamato dalla disposizione impugnata – pone tra i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo «la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Il Governo potrebbe ritenere che l'inerzia di una Regione nell'applicare una sentenza di questa Corte o la sua applicazione distorta siano idonee a ledere l'unità giuridica della Repubblica o la sua unità economica, determinando disarmonie e scompensi tra i vari territori proprio in relazione a decisioni del giudice delle leggi, che, per definizione, hanno una finalità unitaria, sia quando definiscono, sotto specifici profili, i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia quando incidono sul contenuto sostanziale delle norme statali o regionali in rapporto a singole fattispecie.

Gli eventuali squilibri e distorsioni in sede applicativa acquisterebbero ancor maggiore rilevanza se le decisioni costituzionali da applicare riguardassero i diritti civili e sociali delle persone, per i quali la Costituzione prevede una tutela rafforzata quanto alla unitarietà, risultante dal combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera *m*), e 120, secondo comma, Cost.

Ove la singola Regione destinataria dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo ritenesse errata l'interpretazione data da quest'ultimo di una o più decisioni di questa Corte poste a base dell'iniziativa statale, potrebbe, a tutela della propria autonomia, attivare i rimedi giurisdizionali ritenuti adeguati, ivi compreso il conflitto di attribuzione. L'ordinamento

prevede, cioè, strumenti idonei ad evitare che l'interpretazione governativa delle decisioni di questa Corte possa essere unilateralmente imposta alle Regioni.

3.2.— Quanto al profilo procedurale della lamentata lesione dell'autonomia regionale, si deve notare che il legislatore statale non si è limitato a prevedere il generico esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, ma ha precisato che tale potere debba essere esercitato «in presenza dei presupposti», riferendosi alle condizioni indicate dall'art. 120, secondo comma, Cost., e «secondo le procedure di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131».

Il citato 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) stabilisce che – decorso inutilmente il «congruo termine» assegnato dal Presidente del Consiglio dei ministri all'ente ritenuto inadempiente, per adottare i provvedimenti dovuti o necessari – il Consiglio dei ministri, «sentito l'organo interessato», su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, «adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario». Alla seduta del Consiglio dei ministri «partecipa» il Presidente della Giunta della Regione interessata.

Alla luce del quadro normativo fin qui delineato, si deve ritenere che la norma impugnata, con l'inciso «sentito il Presidente della regione interessata», aggiunge un *quid pluris* alle forme di coinvolgimento della Regione, destinataria dell'esercizio del potere sostitutivo, previste dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003. La richiesta del parere del Presidente della Regione si pone come preventiva rispetto all'attivazione del procedimento previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost., e dal citato articolo della legge ordinaria di attuazione. Essa, pertanto, non sostituisce la prevista partecipazione del Presidente della Giunta regionale alla riunione del Consiglio dei ministri, in cui si decide sulla proposta di esercizio del potere sostitutivo.

Intesa nel significato sopra esposto, la disposizione impugnata non determina alcuna lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita delle Regioni.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, promossa dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe,

1) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 14, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011, promossa dalla Regione Toscana per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione;

2) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 15, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011, promossa dalla Regione Toscana per violazione degli artt. 118 e 120, secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2012.

| Sentenza del 17 maggio 2012, n. 129 | | |
|---|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Resistente | Regione Umbria | |
| Materie | Pubblico impiego Tutela della salute | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 12- <i>bis</i> , commi 1 e 2, legge della Regione Umbria 20 gennaio 1998, n. 3 (Ordinamento del sistema sanitario regionale) aggiunto dall'articolo 10 della legge della Regione Umbria 20 luglio 2011, n. 6 (Disciplina per l'attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali. Ulteriori modificazioni e d integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3 – Ordinamento del sistema sanitario regionale – e abrogazione della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 15) | illegittimità costituzionale nella parte in cui si applica anche alla nomina dei direttori generali di aziende ospedaliero-universitarie; | artt. 117, terzo comma, e 33, sesto comma, Cost. principio di leale collaborazione |
| art. 12-ter, commi 1, 4 e 6, l.r. 3/1998 | illegittimità costituzionale nella parte in cui si applica anche ai direttori generali di aziende ospedaliero-universitarie. | artt. 117, terzo comma, e 33, sesto comma, Cost. principio di leale collaborazione |
| Sintesi | | |
| La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate che disciplinano le modalità di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie ricomprendendo, in forza dell'ampiezza della formula adottata, anche i direttori generali delle aziende ospedaliero-universitarie. La nomina, affidata al Presidente della Giunta regionale deve avere luogo, secondo quanto previsto dalla normativa regionale, nell'ambito di un elenco di candidati idonei a ricoprire il suddetto ruolo, istituito dalla medesima Giunta regionale, alla quale, ai fini della formazione di tale elenco, è | | |

demandata la definizione dei criteri necessari, con la facoltà di prevedere specifici titoli e attestazioni comprovanti una qualificata formazione ed attività professionale di direzione tecnica o amministrativa rispetto all'incarico da ricoprire (art. 12-bis, comma 2).

Tali disposizioni sono a giudizio della Corte illegittime nella parte in cui si applicano anche alla nomina dei direttori generali di aziende ospedaliero-universitarie in quanto non è prevista alcuna forma di coinvolgimento della componente universitaria nella predisposizione dell'elenco dei candidati idonei alla nomina di direttore generale di tali aziende e il procedimento d'intesa con il Rettore è circoscritto ai soli candidati idonei previamente individuati esclusivamente dalla Regione, con conseguente violazione dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale e università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419) in forza del quale il direttore generale delle aziende ospedaliero-universitarie è nominato dalla Regione, acquisita l'intesa con il Rettore dell'università.

Le richiamate disposizioni regionali, pertanto, si pongono in contrasto, sia con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, riservati alla legislazione statale dall'art. 117, terzo comma, Cost., sia con l'autonomia universitaria di cui all'art. 33 comma, Cost. e con il principio di leale collaborazione tra Regione e Università.

L'art. 12-ter della normativa in esame, sotto la rubrica «Valutazione dell'attività del direttore generale», prevede, in particolare, nel comma 1 che la Giunta regionale disciplini le modalità e i criteri per tale valutazione, in riferimento alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza, con cadenza annuale; nel comma 4, prevede che la Giunta regionale, ai fini della valutazione medesima, acquisisca preventivamente i pareri di cui all'art. 5, comma 4, lettera c), della legge della Regione Umbria n. 3 del 1998, precisando che per le aziende ospedaliere il parere è reso dalla Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio sanitaria regionale; nel comma 6 stabilisce che, all'esito della verifica, la Giunta regionale disponga, con provvedimento motivato, la conferma dell'incarico o la risoluzione del contratto.

La Corte dichiara, inoltre, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni dettate dall'art. 12-ter, commi 1, 4 e 6 nella parte in cui le stesse si applicano anche alla nomina dei direttori generali di aziende ospedaliero-universitarie in quanto si pone in contrasto con i principi fissati dal d.lgs. n. 517 del 1999 e, in particolare, con la statuizione dettata dall'art. 4, comma 2, secondo la quale i procedimenti di verifica dei risultati dell'attività dei direttori generali e le relative procedure di conferma e revoca sono disciplinati da protocolli d'intesa tra Regioni e Università. Le disposizioni censurate, invece, affidano "in modo sostanzialmente esclusivo alla Giunta regionale il procedimento di valutazione, conferma dell'incarico o risoluzione del contratto per i direttori generali, prevedendo per le aziende ospedaliere soltanto un parere della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale, laddove il procedimento stesso doveva essere definito in uno specifico protocollo d'intesa tra gli enti interessati".

Per tale motivo, conclude la Corte, le richiamate disposizioni violano gli artt. 33, sesto comma, e 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra Università e Regione.

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Umbria 20 luglio 2011, n. 6 (Disciplina per l'attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali. Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3 – Ordinamento del sistema sanitario regionale – e abrogazione della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 15), che aggiunge gli articoli 12-*bis* e 12-*ter* alla legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26-29 settembre 2011, depositato in cancelleria il 29 settembre 2011, ed iscritto al n. 109 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 18 aprile 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo; *udito* l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni 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, con il ricorso indicato in epigrafe ha impugnato, in riferimento agli articoli 33, sesto comma, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione tra Università e Regione «l'art. 12-*bis*, commi 1 e 2, che

disciplinano le modalità di nomina del direttore generale delle Aziende sanitarie e l'art. 12-ter, commi 1, 4 e 6, riguardante la valutazione dell'attività del direttore generale, della legge della Regione Umbria n. 6 del 20 luglio 2011», recante «Disciplina per l'attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali. Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 1998 n. 3 (Ordinamento del sistema sanitario regionale) e abrogazione della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 15».

L'indicazione della normativa censurata non è precisa, perché gli artt. 12-bis (commi 1 e 2) e 12-ter (commi 1, 4 e 6) sono stati inseriti dall'art. 10 della legge della Regione Umbria 20 luglio 2011, n. 6 (Disciplina per l'attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali. Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3 – Ordinamento del sistema sanitario regionale – e abrogazione della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 5), dopo l'art. 12 della citata legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3 (Ordinamento del sistema sanitario regionale), della quale dunque sono parte.

Tale imprecisione, tuttavia, non si riflette sulla corretta individuazione delle norme impugnate, e, quindi, non incide sull'ammissibilità dell'impugnazione, perché dette norme sono riportate con chiarezza nel ricorso, il cui testuale tenore non lascia dubbi al riguardo (*ex multis*: sentenze n. 67 del 2011 e n. 307 del 2009).

2.— L'art. 12-bis della normativa in esame dispone nel comma 1 che «La Giunta regionale istituisce, entro il 31 maggio 2012, l'elenco regionale dei candidati idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie regionali. L'elenco degli idonei è aggiornato ogni due anni ed è pubblicato nel sito *internet* e nel Bollettino ufficiale della Regione». Il comma 2 aggiunge che «Ai fini dell'inserimento nell'elenco dei candidati idonei, la Giunta regionale definisce con specifico atto i criteri per la verifica dei requisiti di cui all'articolo 3-bis del d.lgs. n. 502/1992 e può prevedere specifici titoli e attestazioni comprovanti una qualificata formazione ed attività professionale di direzione tecnica o amministrativa rispetto all'incarico da ricoprire».

Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni, nella parte in cui disciplinano anche la nomina dei direttori generali delle aziende ospedaliero-universitarie, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle strutture universitarie nella predisposizione dell'elenco dei candidati idonei alla nomina di direttore generale di tali aziende, circoscriverebbero la facoltà di scelta ad opera del Rettore, stabilita dall'art. 12, comma 3, della citata legge regionale n. 3 del 1998, ad una rosa di candidati previamente individuati dalla sola Regione, con conseguente violazione del principio dettato dall'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale e università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419). ai sensi del quale il direttore generale delle aziende ospedaliero-universitarie è nominato dalla Regione, acquisita l'intesa con il rettore dell'università.

Pertanto le disposizioni indicate, oltre a violare i menzionati principi fondamentali in materia di tutela della salute, riservati alla legislazione statale dall'art. 117, terzo comma, Cost., lederebbero, altresì, l'autonomia universitaria di cui all'art. 33, sesto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione tra Università e Regione, di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

2.1.— La questione, nei limiti in cui è proposta, è fondata.

Le norme impugnate disciplinano le modalità di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie, comprendendo in tale espressione anche i direttori generali delle aziende ospedaliero-universitarie.

Ciò si evince in modo chiaro dall'ampiezza della formula adottata, che non prevede alcuna esclusione per gli enti ora menzionati. Il dettato normativo, poi, rende palese che la nomina (affidata al Presidente della Giunta dall'art. 9 della stessa legge regionale n. 6 del 2011, norma che ha sostituito l'art. 12 della legge regionale n. 3 del 1998) deve avere luogo nell'ambito di un elenco di candidati idonei a ricoprire il suddetto ruolo, istituito dalla medesima Giunta regionale (art. 12-*bis*, comma 1), alla quale, ai fini della formazione di tale elenco, è demandata la definizione dei criteri necessari, con la facoltà di prevedere specifici titoli e attestazioni comprovanti una qualificata formazione ed attività professionale di direzione tecnica o amministrativa rispetto all'incarico da ricoprire (art. 12-*bis*, comma 2).

La normativa qui richiamata, nella parte in cui si applica alla nomina dei direttori generali di aziende ospedaliero-universitarie, va ricondotta nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), sicché deve rispettare i principi fondamentali determinati dalla legge statale (sentenza n. 233 del 2006). Al riguardo, l'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 517 del 1999 dispone, tra l'altro, che il direttore generale delle aziende ospedaliero-universitarie è nominato dalla Regione, acquisita l'intesa con il Rettore dell'Università. Inoltre, l'art. 1, comma 1, del citato decreto legislativo n. 517 del 1999 dispone che «L'attività assistenziale necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle università è determinata nel quadro della programmazione nazionale e regionale in modo da assicurarne la funzionalità e la coerenza con le esigenze della didattica e della ricerca, secondo specifici protocolli d'intesa stipulati dalla Regione con le Università ubicate nel proprio territorio»; e il comma 2 aggiunge che tali protocolli sono stipulati in conformità ad apposite linee guida contenute in atti d'indirizzo e coordinamento emanati nelle forme previste dalla norma stessa, che detta anche appositi criteri e principi direttivi.

Orbene, la normativa qui censurata disciplina in modo autonomo ed unilaterale le modalità di nomina dei direttori generali di aziende ospedaliero-universitarie, senza prevedere alcun coinvolgimento della componente universitaria e restringendo il procedimento d'intesa con il Rettore (pure previsto dall'art. 12, comma 3, della legge della Regione Umbria n. 3 del 1998) soltanto ai nominativi dei candidati idonei, contenuti in un elenco predisposto in via esclusiva dalla Giunta regionale, cui è, altresì, demandata la definizione dei criteri per la verifica dei requisiti necessari.

Detta normativa, dunque, da un lato, si è posta in contrasto con i citati principi fondamentali della legislazione statale e, dall'altro, ha leso l'autonomia universitaria garantita dall'art. 33, sesto comma, Cost., sottraendo all'Università ogni forma di effettiva partecipazione alla nomina dei direttori generali delle aziende ora indicate, con violazione altresì del principio di leale collaborazione tra Regione e Università stessa (sentenze n. 217 e n. 68 del 2011).

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12-*bis*, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria n. 3 del 2008, aggiunto dall'art. 10 della legge regionale

n. 6 del 2011, nella parte in cui si applica anche alla nomina dei direttori generali di aziende ospedaliero-universitarie.

3.— L'art. 12-ter della normativa in esame, sotto la rubrica «Valutazione dell'attività del direttore generale», prevede nel comma 1 che la Giunta regionale disciplini le modalità e i criteri per tale valutazione, in riferimento alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza, con cadenza annuale; nel comma 4, dispone che la Giunta regionale, ai fini della valutazione medesima, acquisisca preventivamente i pareri di cui all'art. 5, comma 4, lettera c), della legge della Regione Umbria n. 3 del 1998, precisando che per le aziende ospedaliere il parere è reso dalla Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio sanitaria regionale; nel comma 6 stabilisce che, all'esito della verifica, la Giunta regionale disponga, con provvedimento motivato, la conferma dell'incarico o la risoluzione del contratto.

La difesa dello Stato sostiene che tale normativa, nella parte in cui comprende anche i direttori generali delle aziende ospedaliero-universtarie, contrasti con i principi fissati dal d.lgs. n. 517 del 1999 e, in particolare, con la statuizione dettata dall'art. 4, comma 2, secondo la quale i procedimenti di verifica dei risultati dell'attività dei direttori generali e le relative procedure di conferma e revoca sono disciplinati da protocolli d'intesa tra Regioni e Università.

Infatti, le suddette disposizioni, non rinviando ai protocolli d'intesa, ma prevedendo esclusivamente il parere della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria, non garantirebbero la partecipazione della componente universitaria alla procedura di valutazione in questione, con conseguente violazione degli artt. 33, sesto comma, e 117, terzo comma, nonché del principio di leale collaborazione.

3.1.— Anche tale questione è fondata.

Richiamate le considerazioni in precedenza svolte (punto 2.1.), si deve qui ribadire che la disciplina dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale e Università, regolata dal d.lgs. n. 517 del 1999 (che detta principi fondamentali in materia di tutela della salute, spettante alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost.), è affidata ai protocolli d'intesa stipulati dalla Regione con le Università ubicate nel proprio territorio (sentenza n. 233 del 2006, punto 12.1 del *Considerato in diritto*). Si deve poi aggiungere che, a norma dell'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del citato decreto legislativo «I protocolli d'intesa tra regioni e università disciplinano i procedimenti di verifica dei risultati dell'attività dei direttori generali e le relative procedure di conferma e revoca, sulla base dei principi di cui all'art. 3-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

In contrasto con tali disposizioni, la normativa censurata affida in modo sostanzialmente esclusivo alla Giunta regionale il procedimento di valutazione, conferma dell'incarico o risoluzione del contratto per i direttori generali, prevedendo per le aziende ospedaliere soltanto un parere della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale, laddove il procedimento stesso doveva essere definito in uno specifico protocollo d'intesa tra gli enti interessati.

Sussistono, dunque, le denunciate violazioni degli artt. 33, sesto comma, e 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra Università e Regione.

Ne consegue che deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12-*ter*, commi 1, 4 e 6, della legge della Regione Umbria n. 3 del 1998, aggiunto dall'art. 10 della legge della Regione Umbria n. 6 del 2011, nella parte in cui si applica anche ai direttori generali di aziende ospedaliero-universitarie.

Ogni altro profilo di censura resta assorbito.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12-*bis*, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria 20 gennaio 1998, n. 3 (Ordinamento del sistema sanitario regionale), aggiunto dall'articolo 10 della legge della Regione Umbria 20 luglio 2011, n. 6 (Disciplina per l'attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali. Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3 – Ordinamento del sistema sanitario regionale – e abrogazione della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 15), nella parte in cui si applica anche alla nomina dei direttori generali di aziende ospedaliero-universitarie;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12-*ter*, commi 1, 4 e 6 della legge della Regione Umbria 20 gennaio 1998, n. 3, aggiunto dall'articolo 10 della legge della Regione Umbria 20 luglio 2011, n. 6, nella parte in cui si applica anche ai direttori generali di aziende ospedaliero-universitarie.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 maggio 2012.

| Sentenza del 31 maggio 2012, n. 133 | | |
|---|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| resistente | Regione Liguria | |
| Materia | Principi generali e costituzionali Tutela dell'ambiente | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| legge della Regione Liguria 5 luglio 2011, n. 17, recante «Modifica alla legge regionale 21 giugno 1999, n.18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia) e successive modificazioni ed integrazioni», che aggiunge all'articolo 85 della legge della Regione Liguria 21 giugno 1999, n. 18, il comma 3-bis. | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma regionale che consente, in presenza degli stessi presupposti e requisiti, il rinnovo tacito quadriennale delle autorizzazioni agli scarichi domestici ed assimilati.</p> <p>La Corte, richiamando la sua consolidata giurisprudenza, ricorda preliminarmente che la disciplina degli scarichi idrici si colloca nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Lo Stato, nell'esercizio di tale competenza, al fine di dettare su tutto il territorio nazionale una disciplina unitaria ed omogenea, volta a superare gli interessi locali e regionali, ha adottato una propria normativa attraverso la quale sono stati individuati "standard minimi di tutela" in grado di assicurare un'adeguata e non ridicibile protezione dell'ambiente. Detti standard non possono essere derogati dalle regioni.</p> <p>In particolare, l'articolo 124 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) prevede espressamente l'obbligo di una preventiva autorizzazione agli scarichi di durata quadriennale che può essere rinnovata solo previa richiesta da inoltrare un anno prima della sua scadenza.</p> <p>La normativa regionale impugnata, diversamente da quanto disposto dalla richiamata disposizione statale, prevede che "le autorizzazioni agli scarichi domestici e assimilati,....., sono valide per quattro anni dal momento del rilascio e, qualora ne</p> | | |

sussistano gli stessi presupposti e requisiti, si intendono tacitamente rinnovate di quattro anni in quattro anni.”

Detta normativa, che dispone un generalizzato rinnovo tacito delle autorizzazioni agli scarichi non solo “domestici”, sottrarrebbe, di fatto, all’autorità competente la possibilità di verificare se perdurano le condizioni richieste per ottenere il rinnovo dell’autorizzazione. Si vanificherebbe, in tal modo, lo scopo che il legislatore statale intende perseguire con il disposto dell’art. 124 del richiamato decreto legislativo, cioè “quello di verificare periodicamente la presenza delle condizioni individuate come necessarie per la concessione dell’autorizzazione allo scarico idrico richiesto, al fine di assicurare forme di protezione ambientali adeguate e «standard» uniformi di tutela delle medesime sull’intero territorio nazionale”.

La Corte, infine, ribadisce ancora una volta, la necessità che il provvedimento autorizzatorio in tema di scarichi e, più in generale, di smaltimento dei rifiuti, debba essere concesso previa positiva verifica della esistenza dei requisiti necessari al rilascio dello stesso e l’illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano forme di “prorogatio destinate a surrogare, ex lege ed in forma automatica, i controlli tipici dei procedimenti amministrativi di rinnovo delle autorizzazioni”.

La normativa impugnata, pertanto, ponendosi in contrasto con le disposizioni dell’art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006 e riconoscendo al bene ambientale una tutela inferiore rispetto a quella assicurata dalla normativa statale, deve considerarsi costituzionalmente illegittima per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

SENTENZA N. 133

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria 5 luglio 2011, n. 17, recante «Modifica alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia) e successive modificazioni ed integrazioni», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-5 settembre 2011, depositato in cancelleria il 7 settembre 2011 ed iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano; udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Liguria 5 luglio 2011, n. 17, recante «Modifica alla legge regionale 21 giugno 1999, n.18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia) e successive modificazioni ed integrazioni», per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.— L'art. 1 della sopra indicata legge regionale (peraltro composta di questo solo articolo), rileva il ricorrente, è venuto a modificare l'art. 85 della legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), inserendo, dopo il comma 3 di quest'ultimo, il comma 3-bis, il quale prevede la possibilità che le autorizzazioni agli scarichi domestici ed assimilati, valide per quattro anni dal momento del rilascio, «qualora ne sussistano gli stessi presupposti e requisiti, si intendono tacitamente rinnovate di quattro anni in quattro anni».

2.1.— Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma regionale, prevedendo «un generico tacito rinnovo» dell'autorizzazione degli scarichi di acque reflue domestiche e assimilate, viene a violare l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dettando, in una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, una disciplina in contrasto sia con l'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sia con il principio in materia di ambiente dettato dall'art. 124, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). In particolare, quanto alla prima disposizione indicata, la normativa impugnata si discosterebbe da quella statale, là dove essa stabilisce che «il silenzio» della Pubblica amministrazione (inteso come comportamento volto a significare assenso o dissenso al rilascio di provvedimenti autorizzativi) non può essere in nessun caso applicato alla materia «ambiente»; quanto alla seconda norma statale, nella parte in cui quest'ultima prevede che «l'autorizzazione agli scarichi ha validità per quattro anni dal momento del rilascio ed impone di chiederne il rinnovo un anno prima della scadenza, così

escludendo ogni possibilità di rinnovo tacito», salvo la possibilità di tale rinnovo esclusivamente per specifiche tipologie di scarichi domestici, che, peraltro, il legislatore regionale «avrebbe dovuto individuare in modo puntuale».

3.— Ritiene prioritariamente questa Corte di esaminare la legittimità costituzionale della disposizione impugnata in riferimento alla sua coerenza con l'art. 124, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, ritenuto espressione della tutela approntata dallo Stato in tema di autorizzazione agli scarichi idrici, peraltro ascrivibile, per giurisprudenza costituzionale consolidata, alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ex multis: sentenze nn. 187 e 44 del 2011, n. 234 del 2010, n. 254 e n. 251 del 2009).

4.— La questione di legittimità costituzionale è fondata.

4.1.— È da premettere che la disciplina degli scarichi idrici, per costante giurisprudenza di questa Corte, si colloca nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Lo Stato, nell'esercizio di tale competenza – al fine di dettare, su tutto il territorio nazionale, una disciplina unitaria ed omogenea che superi gli interessi locali e regionali – ha adottato una propria normativa, stabilendo «standard minimi di tutela» volti ad assicurare – come anche di recente si è ribadito – una tutela «adeguata e non riducibile dell'ambiente», «non derogabile dalle Regioni» (da ultimo, sentenza n. 187 del 2011), neppure se a statuto speciale, o dalle Province autonome (sentenza n. 234 del 2010).

4.1.1.— Nel caso di specie, la norma regionale censurata, prevedendo un generico e tacito rinnovo, peraltro di quattro anni in quattro anni, dell'autorizzazione agli scarichi domestici ed assimilati senza una ulteriore e specifica individuazione, si discosta da quanto stabilito dalla normativa statale di riferimento.

Il legislatore statale, infatti, dopo aver affermato, al comma 1 dell'art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006, che «Tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati», al comma 8 del medesimo articolo, stabilisce che tale «autorizzazione è valida per quattro anni dal momento del rilascio. Un anno prima della scadenza ne deve essere chiesto il rinnovo».

Diversamente dall'enunciato principio, il comma 3-bis dell'art. 85 della legge regionale della Liguria n. 18 del 1999, come introdotto dalla successiva legge regionale n. 17 del 2011, ha previsto che «le autorizzazioni agli scarichi domestici e assimilati, (...), valide per quattro anni dal momento del rilascio, nel caso che sussistano gli stessi presupposti e requisiti», possano intendersi «tacitamente rinnovate di quattro anni in quattro anni».

Né vale a salvare dalla censura di illegittimità costituzionale la norma impugnata quanto stabilito dall'ultimo capoverso del comma 8 dell'art. 124 del codice dell'ambiente, il quale – ai sensi del comma 3 del medesimo articolo – consente al legislatore regionale di prevedere forme di rinnovo tacito di autorizzazioni agli scarichi idrici esclusivamente «per specifiche tipologie di scarichi “di acque reflue domestiche”» individuate «in modo puntuale».

La norma regionale censurata, al contrario, prevede un generalizzato rinnovo tacito delle autorizzazioni agli scarichi non solo «domestici», ma anche di quelli a questi «assimilati», e, quindi, non meglio individuati, discostandosi, altresì, anche dal dettato dell'art. 101 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, che, a sua volta, fissando i criteri generali della disciplina degli scarichi, al comma 7, lettera e), recita: «ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue (...) aventi

caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale».

4.1.2.— Così disponendo, inoltre, la normativa regionale censurata sottrarrebbe, di fatto, all'autorità competente la possibilità di verifica del perdurare delle condizioni richieste per ottenere il rinnovo dell'autorizzazione, venendo, conseguentemente, a vanificare lo scopo che il legislatore statale vuole perseguire con il comma 8 dell'art. 124 del sopra ricordato decreto legislativo, cioè quello di verificare periodicamente la presenza delle condizioni individuate come necessarie per la concessione dell'autorizzazione allo scarico idrico richiesto, al fine di assicurare forme di protezione ambientali adeguate e «standard» uniformi di tutela delle medesime sull'intero territorio nazionale.

4.2.— Ad ulteriore conferma dell'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., si ricorda che questa Corte ha ripetutamente affermato la necessità che il provvedimento autorizzatorio in tema di scarichi idrici (più in generale, di smaltimento dei rifiuti), «venga concesso previa positiva verifica della esistenza dei requisiti necessari al rilascio» dello stesso (sentenze n. 234 del 2010 e n. 62 del 2008), dichiarando l'illegittimità costituzionale di norme delle Regioni che prevedevano forme di «prorogatio destinat[e] a surrogare, ex lege ed in forma automatica, i controlli tipici dei procedimenti amministrativi di rinnovo delle autorizzazioni», in quanto tale disciplina, da un lato, non «garantisce che le autorizzazioni in corso di “esercizio” (originario o prorogato) [siano] state – ab origine o in sede di proroga – assoggettate a valutazione di impatto ambientale; dall'altro, il perdurante regime normativo di mantenimento dello status quo cristallizza, ex lege, l'elusione dell'obbligo e, con esso, attraverso il meccanismo della legge-provvedimento, il mancato rispetto della normativa dettata in materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 67 del 2010).

4.3.— La norma in esame della Regione Liguria, pertanto, ponendosi in contrasto con il comma 8 dell'art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006 ed apprestando al predetto bene ambientale una tutela inferiore rispetto a quella assicurata dalla normativa statale (sentenza n. 234 del 2010), è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.— Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria 5 luglio 2011, n. 17, recante «Modifica alla legge regionale 21 giugno 1999, n.18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia) e successive modificazioni ed integrazioni», che aggiunge all'articolo 85 della legge della Regione Liguria 21 giugno 1999, n. 18, il comma 3-bis.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2012.

| Sentenza del 4 giugno 2012, n. 139 | | |
|--|--|--|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrenti | Regioni Valle D'Aosta, Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia | |
| Resistente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Materie | Coordinamento della finanza pubblica Autonomia finanziaria regionale Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale Potestà regolamentare statale Principio di leale collaborazione Principio di ragionevolezza Ordinamento civile e penale | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, 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 | non fondatezza della questione | artt. 117 e 119, Cost. artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettere f) e l), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) |
| art. 6, comma 12, ultimo periodo, d.l. 78/2010 | non fondatezza della questione | artt. 117 e 119, Cost. artt. 2, comma 1, lettera a), e 3, comma 1, lettera f), dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta principio di ragionevolezza |
| art. 6, comma 12, d.l. 78/2010 | non fondatezza della questione | artt. 117, 118 e 119, Cost. |
| art. 6, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, d.l. | non fondatezza delle questioni | artt. 117 e 119, Cost. |

| | | |
|--|--------------------------------|---|
| 78/2010 | | |
| art. 6, comma 20, primo periodo, d.l. 78/2010 | non fondatezza della questione | artt. 117 e 119, Cost. |
| art. 6, comma 12, ultimo periodo, d.l. 78/2010 | non fondatezza della questione | artt. 117 e 118, Cost. |
| articolo 6, comma 20, quarto periodo, d.l. 78/2010 | non fondatezza della questione | art. 117, Cost. principio di leale collaborazione, |
| art. 6, commi 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14 e 20, primo periodo, d.l. 78/2010 | non fondatezza della questione | artt. 117 e 119, Cost |
| art. 6, comma 20, quarto periodo, d.l. 78/2010 | non fondatezza della questione | artt. 117 e 118, Cost. principio di leale collaborazione |

Sintesi

La Corte riunisce in un'unica pronuncia i giudizi relativi alle numerose disposizioni dell'articolo 6 del d.l. 78/2010 impugnate da quattro Regioni a statuto ordinario e da una Regione a statuto speciale. L'articolo introduce diverse misure finalizzate al contenimento dei costi degli apparati amministrativi. In particolare il comma 2 rende onorifica la partecipazione agli organi collegiali degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche e limita a trenta euro l'importo dei gettoni di presenza; il comma 3 prevede, a partire dal 1° gennaio 2011, una riduzione automatica pari al dieci per cento delle indennità e dei compensi corrisposti ai componenti di organi collegiali comunque denominati e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo; il comma 5 limita il numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti ed organismi pubblici, rispettivamente a cinque e a tre; il comma 6 prevede la riduzione del dieci per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo di società a totale partecipazione pubblica o inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione; i commi 7 e 8 prevedono, a decorrere dall'anno 2011, il contenimento delle spese per studi ed incarichi di consulenza, per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza entro il venti per cento del tetto raggiunto nel 2009; il comma 9 prevede, a decorrere dall'anno 2011, che le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, incluse le autorità indipendenti, non possano effettuare spese per sponsorizzazioni; il comma 11 impone alle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione di conformarsi ai principi desumibili dai commi 7, 8 e 9; il comma 12, primo periodo, stabilisce la riduzione del cinquanta per cento rispetto al 2009 delle spese per le missioni, e all'ultimo periodo stabilisce che le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 2011 non possano corrispondere le indennità chilometriche per missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato con mezzo proprio; analoga misura prevede il comma 13 relativamente alla formazione, nonché il comma 14, che dispone la

riduzione dell'ottanta per cento rispetto al 2009, delle spese per la gestione di autovetture, compresi i buoni taxi; il comma 19 impone il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari o aperture di credito, di rilasciare garanzie a favore di società partecipate in perdita; infine il comma 20 stabilisce che le disposizioni del presente articolo non si applicano alle Regioni, alle Province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica e prevede incentivi statali a favore delle Regioni che volontariamente si adeguino alle disposizioni dello stesso articolo 6, demandandone la disciplina a un decreto ministeriale di natura non regolamentare.

La Corte suddivide le questioni sollevate dalle ricorrenti in tre gruppi, in ragione della omogeneità e della reciproca connessione tra le norme impugnate. Il primo gruppo attiene alla gran parte delle disposizioni (commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20) e riguarda due ordini di censure: le ricorrenti lamentano in primo luogo la lesione della competenza legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché di autonomia finanziaria regionale, dato il carattere dettagliato e puntuale delle disposizioni stesse. La Corte, nel dichiarare non fondate tali censure, ribadisce quanto affermato in precedenti pronunce circa la facoltà del legislatore statale di intervenire con norme puntuali direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni, “a condizione di permettere l’extrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all’esercizio dell’autonomia regionale”; precisa quindi che non è escluso che dalle stesse disposizioni “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”. Il secondo ordine di censure attiene alla lamentata interferenza delle norme impugnate con altre materie di competenza legislativa esclusiva o concorrente regionale, in particolare con la materia dell’ordinamento degli uffici e degli enti regionali; la Corte dichiara non fondate anche le suddette censure poiché le norme impugnate devono essere complessivamente intese come disposizioni di principio, riconducibili alla potestà legislativa concorrente.

La seconda questione, sollevata da alcune Regioni, riguarda l’ultimo periodo del comma 12, in base al quale le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione non possono corrispondere le indennità chilometriche in caso di missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato con mezzo proprio. Le parti ricorrenti ritengono che tale disposizione violi l’autonomia organizzativa delle Regioni e ostacoli “lo svolgimento di attività pubbliche legittimamente previste dalla legislazione regionale”. La questione è dichiarata dalla Corte non fondata; riconducendo la disposizione al principio generale di coordinamento della spesa, qualora il vincolo derivante dalla stessa norma risultasse contrario al principio di buon andamento, “le Regioni sarebbero libere di rimodulare in modo discrezionale, nel rispetto del limite complessivo, le percentuali di riduzione di questa come delle altre voci di spesa contemplate nell’articolo 6”.

La terza questione affrontata dalla Corte riguarda il comma 20, quarto periodo dell’articolo 6, che prevede che “modalità, tempi e criteri di attuazione del presente comma...” siano stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell’economia e della finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Ad avviso delle

ricorrenti la norma violerebbe in primo luogo l'articolo 117, terzo e sesto comma, prevedendo un atto sostanzialmente regolamentare in una materia di competenza legislativa concorrente; ove invece si trattasse di atto non regolamentare verrebbe violato il principio di leale collaborazione, in quanto il legislatore statale avrebbe dovuto disporre l'intesa con la Conferenza Stato Regioni in luogo del parere. La Corte nel dichiarare non fondata la questione chiarisce come l'atto in questione abbia natura non regolamentare e pertanto respinge la censura dedotta in riferimento all'articolo 117. Inoltre precisa che non è necessario il raggiungimento di un'intesa con le Regioni per l'approvazione del decreto, dovendo lo stesso solo regolare l'impiego delle risorse statali e individuare modalità e tempi.. per l'attuazione del comma 20 dell'articolo 6.

SENTENZA N. 139
ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19 e 20 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, promossi dalle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia, notificati il 24-27 e il 28 settembre 2010, depositati in cancelleria il 28 settembre, il 6 e il 7 ottobre 2010 e rispettivamente iscritti ai nn. 96, 102, 103, 106 e 107 del registro ricorsi 2010.

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.— Le Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ricorso n. 96 del 2010), Liguria (ricorso n. 102 del 2010), Umbria (ricorso n. 103 del 2010), Emilia-Romagna (ricorso n. 106 del 2010) e Puglia (ricorso n. 107 del 2010) hanno impugnato vari commi dell'articolo 6 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.

1.1.— In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta ha impugnato i commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, rubricato «Riduzione dei costi degli apparati amministrativi», lamentando la violazione degli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), 3, comma 1, lettere *f*) e *l*), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché del principio di ragionevolezza. Nei rispettivi ricorsi, le Regioni a statuto ordinario – Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia – hanno anch'esse impugnato vari commi dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 (d'ora in avanti «art. 6»), lamentando tutte la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e, con l'eccezione della Regione Umbria, il contrasto con il principio di leale collaborazione: la Regione Liguria ha impugnato i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19 e 20; la Regione Emilia-Romagna ha impugnato i commi 12 e 20; la Regione Puglia ha impugnato i commi 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 20; la Regione Umbria ha impugnato il comma 12.

1.2.— Le disposizioni censurate dettano misure di contenimento dei costi degli apparati amministrativi, ponendo i seguenti vincoli: rendere onorifica la partecipazione a organi collegiali degli enti che ricevono finanziamenti pubblici e limitare a 30 euro l'importo dei gettoni di presenza (comma 2); ridurre del 10 per cento, rispetto al 2010, indennità, compensi, gettoni, retribuzioni e altre utilità corrisposte ai componenti di organi (comma 3); limitare il numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti e organismi pubblici, rispettivamente, a cinque e a tre (comma 5); ridurre del 10 per cento il compenso dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo di società a totale partecipazione pubblica o inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (comma 6); contenere entro il 20 per cento del tetto raggiunto nel 2009 sia le spese per studi ed incarichi di consulenza (comma 7), sia le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (comma 8); rinunciare integralmente alle spese per sponsorizzazioni (comma 9); applicare alle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione le misure previste dai commi 7, 8 e 9 (comma 11); non corrispondere le indennità chilometriche per missioni di servizio effettuate dal personale

contrattualizzato con mezzo proprio (comma 12, ultimo periodo), nonché ridurre del 50 per cento rispetto al tetto raggiunto nel 2009 le spese per le missioni (comma 12, primo periodo) e per la formazione (comma 13); ridurre dell'80 per cento rispetto al 2009 le spese per la gestione delle autovetture, compresi i buoni taxi (comma 14); non effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari o aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore di società partecipate in perdita (comma 19).

Il comma 20, poi, stabilisce che «le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica» (primo periodo) e prevede incentivi statali a favore delle Regioni che volontariamente si adeguino alle disposizioni dell'art. 6, affidandone la disciplina a un decreto ministeriale non regolamentare, emanato a seguito di consultazione della Conferenza Stato-Regioni (quarto periodo).

2.— La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle suddette disposizioni viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse con i medesimi ricorsi, che riguardano altri articoli del d.l. n. 78 del 2010 e che devono essere riservate ad altre pronunce.

In considerazione della loro connessione oggettiva, i giudizi relativi alle disposizioni dell'art. 6 sopra indicate devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.— Preliminarmente, va ricordato che, dopo la presentazione dei ricorsi, alcune disposizioni impugnate sono state modificate. In particolare, il comma 12 dell'art. 6 è stato modificato dall'art. 29, comma 15, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), che, dopo le parole «compiti ispettivi», vi ha aggiunto le seguenti: «e a quella effettuata dalle università e dagli enti di ricerca con risorse derivanti da finanziamenti dell'Unione europea ovvero di soggetti privati». Inoltre, il comma 20 dell'art. 6 è stato modificato dall'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che ha introdotto un terzo periodo, ove è stabilito che «[a]i fini ed agli effetti di cui al periodo precedente, si considerano adempienti le Regioni a statuto ordinario che hanno registrato un rapporto uguale o inferiore alla media nazionale fra spesa di personale e spesa corrente al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal patto di stabilità interno e che hanno rispettato il patto di stabilità interno».

Lo *ius superveniens*, pur modificando le suddette disposizioni, non è intervenuto sulle parti oggetto di impugnativa e non ha, quindi, carattere satisfattivo. Non può, perciò, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.— Sempre in via preliminare, la difesa dello Stato eccepisce la tardività del ricorso, in quanto le disposizioni impugnate, non modificate in sede di conversione del d.l. n. 78 del 2010, sarebbero state immediatamente lesive. Di conseguenza, le ricorrenti avrebbero dovuto impugnare, entro il termine decadenziale di cui all'art. 127 Cost., il decreto-legge e non la legge di conversione.

L'eccezione va respinta.

Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge «può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore» della relativa legge di conversione, perché «soltanto a partire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa d'investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione» (da ultimo, sentenza n. 232 del 2011).

5.— Ciò premesso, ai fini della trattazione, le questioni proposte dalle ricorrenti vanno suddivise, in ragione della omogeneità e della reciproca connessione delle norme dell'art. 6 cui esse si riferiscono, in tre gruppi, riguardanti, il primo, i commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo; il secondo, il comma 12, ultimo periodo; il terzo, il comma 20, quarto periodo.

6.— Con riferimento al primo gruppo di disposizioni, le ricorrenti – in particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta per i commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20; la Regione Liguria per i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20; la Regione Umbria per il comma 12, primo periodo; la Regione Emilia-Romagna per il comma 20; la Regione Puglia per i commi 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14 e 20 – prospettano due ordini di censure, che è opportuno esaminare separatamente.

6.1.— In primo luogo, ad avviso delle ricorrenti, le disposizioni impugnate invaderebbero la potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'art. 3, comma 1, lettera f), dello Statuto della Regione Valle d'Aosta, e lederebbero altresì l'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost. Nonostante la qualificazione come «disposizioni di principio» operata dal comma 20 dell'art. 6, secondo le ricorrenti, da quelle previsioni non potrebbe estrapolarsi alcun principio o limite complessivo di spesa, non essendo possibile «attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risultante dalla loro oggettiva sostanza» (sentenze n. 207 del 2010, n. 447 del 2006 e n. 482 del 1995). Il carattere dettagliato e puntuale di tali disposizioni precluderebbe qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni e delle Province autonome, nonché da parte degli enti locali e degli altri enti e organismi che fanno capo ai rispettivi ordinamenti.

Tali censure non sono fondate.

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

ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009).

La disciplina dettata dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 – come questa Corte ha chiarito con la richiamata sentenza n. 182 del 2011 – soddisfa la suddetta condizione. Le disposizioni in esame prevedono 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. Questa possibilità è espressamente prevista dal comma 20 dell'art. 6, che precisa che le disposizioni di tale articolo «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica».

L'art. 6 citato «consente un processo di induzione che, partendo da un apprezzamento non atomistico, ma globale, dei precetti in gioco, conduce all'isolamento di un principio comune» (sentenza n. 182 del 2011). In base a tale principio, le Regioni devono ridurre le spese di funzionamento amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dall'art. 6 per lo Stato. Ne deriva che il medesimo articolo «non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica» (sentenza n. 182 del 2011).

Né si può escludere l'applicabilità dei principi di coordinamento della finanza pubblica alla Regione autonoma Valle d'Aosta in ragione della speciale autonomia ad essa riconosciuta dalle norme statutarie. La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenze n. 30 del 2012 e n. 229 del 2011).

Il presupposto interpretativo posto a base di questo gruppo di censure è, dunque, errato, in quanto il comma 20 dell'art. 6 «autorizza le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, anzitutto, a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6» (sentenza n. 182 del 2011).

6.2.— In secondo luogo, le ricorrenti lamentano l'interferenza delle misure impugnate con altre materie di competenza esclusiva o concorrente regionale. In particolare, tali norme, dettando disposizioni che attengono all'organizzazione e al personale, lederebbero la potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale (art. 117, quarto comma, Cost., nonché art. 2, comma 1, lettere *a* e *b*, dello Statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta). Le stesse censure sono riferite al comma 20, primo periodo, che non menziona gli enti locali e gli enti ed organismi appartenenti al sistema regionale, con la conseguenza che i commi impugnati si applicherebbero in via diretta a tali enti. Le disposizioni impugnate violerebbero, poi, l'art. 118, secondo e terzo comma, Cost., nonché l'art. 4 dello Statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta, poiché «incidere[bbbero], limitandole, sull'esercizio delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti». Infine, le norme impugnate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, se applicabili anche all'azienda sanitaria valdostana, lederebbero la

potestà legislativa concorrente della Regione in materia di «igiene, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, comma 1, lettera *l*, dello statuto) e in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.).

Tali censure non sono fondate.

Secondo una costante giurisprudenza, quando la disposizione impugnata costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), «l'eventuale impatto di essa sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.) della ricorrente si traduce in una "circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale"» (da ultimo, sentenza n. 40 del 2010, nonché sentenze n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).

Ne consegue che la lamentata interferenza con l'autonomia organizzativa delle Regioni o con altre competenze loro assegnate in via esclusiva o concorrente non è censurabile, poiché le norme impuginate devono essere complessivamente intese come disposizioni di principio, riconducibili alla potestà legislativa concorrente.

La previsione contenuta nel comma 20 dell'art. 6, inoltre, nello stabilire che le disposizioni di tale articolo «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica», va intesa nel senso che le norme impuginate non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali.

7.— La seconda questione, prospettata dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Umbria e Valle d'Aosta, riguarda il comma 12, ultimo periodo, dell'art. 6, secondo cui «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, 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». Tale disposizione comporterebbe che le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione non possano corrispondere le indennità chilometriche in caso di missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato con mezzo proprio.

Ad avviso delle ricorrenti, questa norma violerebbe gli artt. 117, commi terzo, quarto, quinto, ottavo e nono, e 118, commi secondo e terzo, Cost., in quanto, ponendo un divieto di autorizzazione all'uso del mezzo proprio, inciderebbe sull'organizzazione delle Regioni e ostacolerebbe «lo svolgimento delle attività pubbliche legittimamente previste dalla legislazione regionale». Secondo la Regione autonoma Valle d'Aosta, poi, la disposizione impugnata lederebbe la potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, comma 1, lettera *a*, dello statuto regionale) e l'autonomia finanziaria regionale (artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., nonché art. 3, comma 1, lettera *f*, dello statuto regionale) e sarebbe, altresì, contraria al principio di ragionevolezza, in quanto, «tenuto anche conto delle caratteristiche morfologiche della Regione», l'applicazione della norma produrrebbe un aggravio, invece che una riduzione, della spesa.

La questione non è fondata.

Le censure richiamate muovono tutte dall'assunto che la disposizione impugnata non potrebbe essere ricondotta al principio generale di coordinamento della spesa di cui l'art. 6 nel suo

complesso è espressione, poiché si tratterebbe di un precetto che non lascia alcun margine di autonomia in sede di attuazione.

Questo presupposto interpretativo non può essere condiviso. Il comma 20, più volte richiamato, stabilisce che le disposizioni di tale articolo non si applicano in via diretta alle Regioni, per le quali costituiscono disposizioni di principio. Si deve, quindi, verificare se da ciascuna previsione dell'art. 6 si possano desumere «principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011).

In base a tale canone interpretativo, l'ultimo periodo del comma 12 vincola le Regioni solo in quanto concorre a determinare il tetto massimo dei risparmi di spesa che esse devono conseguire. Qualora esigenze di funzionamento rendessero gli effetti del divieto contrario al principio di buon andamento, le Regioni sarebbero libere di rimodulare in modo discrezionale, nel rispetto del limite complessivo, le percentuali di riduzione di questa come delle altre voci di spesa contemplate nell'art. 6.

Il comma 12, ultimo periodo, deve quindi essere ricondotto al principio generale di coordinamento della spesa di cui all'art. 6. Ne consegue che non sono fondate, per le ragioni già enunciate, le censure riguardanti la dedotta lesione dell'autonomia finanziaria regionale e la presunta interferenza con competenze assegnate in via esclusiva o concorrente alle Regioni.

8.— La terza questione, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Puglia, concerne il comma 20, quarto periodo, dell'art. 6, ove si prevede che «modalità, tempi e criteri per l'attuazione del presente comma» e, in particolare, per l'attuazione degli incentivi statali a favore delle Regioni che abbiano applicato volontariamente le riduzioni di spesa previste dal medesimo art. 6, sono stabiliti «con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni». Secondo le ricorrenti, tale norma violerebbe sia l'art. 117, commi terzo e sesto, Cost., in quanto prevederebbe un atto sostanzialmente regolamentare in materia di legislazione concorrente, sia il principio di leale collaborazione, in quanto, qualora il decreto ministeriale non avesse natura regolamentare, il legislatore statale avrebbe dovuto disporre l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in luogo del parere.

La questione non è fondata.

In primo luogo, si deve escludere che il decreto ministeriale previsto dalla disposizione impugnata abbia natura regolamentare. Esso, infatti, dovendo disciplinare l'erogazione degli incentivi statali, «non comporta la produzione di norme generali ed astratte, con cui si disciplinino i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possano sorgere nel corso del tempo», limitandosi, invece, a esprimere «una scelta di carattere essenzialmente tecnico» (sentenza n. 278 del 2010). La censura dedotta in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost. va, perciò, respinta.

In secondo luogo, la disposizione censurata, nel prevedere l'acquisizione di un parere della Conferenza Stato-Regioni, non viola l'art. 117, terzo comma, Cost. Come rilevato dalla difesa dello Stato, il decreto ministeriale, disciplinando il trasferimento di «una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59», deve solo regolare l'impiego di risorse statali e individuare «modalità, tempi e criteri per l'attuazione» del comma 20 dell'art. 6, definendo le condizioni e la procedura per accertare che venga rispettato il complessivo risparmio indicato dalla legge. Ne discende che l'approvazione del decreto previsto dalla norma impugnata non richiede, per garantire il coinvolgimento delle

Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, necessaria quando si debbano «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle regioni» (da ultimo, sentenza n. 165 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, 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, promosse, per violazione degli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), 3, comma 1, lettere *f*) e *l*), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nonché degli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 12, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, per violazione degli artt. 2, comma 1, lettera *a*), e 3, comma 1, lettera *f*), dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, degli artt. 117 e 119 della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 12, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Umbria, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 20, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 12, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 20, quarto periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, nonché del principio

di leale collaborazione, dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14 e 20, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 20, quarto periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) *dichiara* estinto il processo relativo al ricorso proposto dalla Regione autonoma Valle d'Aosta quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 8 e 9, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2012

| Sentenza del 6 giugno 2012, n. 141 | | |
|--|---|---|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via incidentale | |
| Rimettente | Tribunale ordinario di Trieste | |
| Resistente | Regione Friuli Venezia Giulia | |
| Materie | Pubblico impiego Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 26, comma 8, legge della Regione Friuli Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale) | illegittimità costituzionale | art. 117, secondo comma, lett. l), Cost |
| art. 10, comma 7, l.r. 9/2009 | non fondatezza della questione | art. 117, secondo comma, lett. l), Cost |
| art. 26, comma 8, l.r. 9/2009 | inammissibilità della questione | art. 117, primo comma, Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>L'articolo 26, comma 8 della legge impugnata prevede che i contratti a tempo parziale in corso del personale appartenente alla polizia municipale siano convertiti in contratti a tempo pieno entro la data del 31 dicembre 2012.</p> <p>Il rapporto di lavoro a tempo parziale è stato introdotto dall'articolo 7 della legge 29 dicembre 1988, n. 554 (Disposizioni in materia di pubblico impiego). Successivamente l'articolo 1, commi 56-65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha previsto per i pubblici dipendenti con un contratto di lavoro a tempo parziale, pari al cinquanta per cento di quello a tempo pieno, la possibilità di iscrizione agli albi professionali. Nel 2008 il decreto legge n. 112 ha modificato il predetto articolo 1, comma 58 prevedendo che la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale non costituisce più una scelta esclusiva del dipendente in quanto l'amministrazione può negare tale trasformazione quando la stessa comporti "in relazione alle mansioni e alla posizione organizzativa ricoperta dal dipendente, pregiudizio alla finalità dell'amministrazione stessa".</p> <p>La disposizione in esame, in quanto incidente su contratti di lavoro che già esistono, è stata dichiarata illegittima perché altera il contenuto di contratti a tempo parziale conclusi in precedenza e ancora in corso, invadendo così la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.</p> <p>L'articolo 10, comma 7, stabilisce che il personale addetto a funzioni di polizia locale non potrà usufruire del rapporto di lavoro a tempo parziale. Tale norma non interviene direttamente sulla disciplina di un contratto di lavoro a tempo parziale, ma si limita a scegliere quale tipo di contratto dovrà essere applicato ad una determinata categoria di dipendenti, non alterando, pertanto, il contenuto di un contratto regolato dalla legge statale. E' opportuno ricordare che la Consulta ha affermato in diverse sentenze che "la</p> | | |

regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione". Inoltre la Corte ha confermato che, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, è riservata alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e pubblica sicurezza, mentre la materia della polizia amministrativa locale è ascritta alla competenza residuale regionale.

L'articolo impugnato non disciplina il part-time in modo difforme dalla legge statale, ma regola la sua applicabilità ad una categoria di dipendenti con particolari funzioni e pertanto, alla luce delle considerazioni esposte, non è stato ritenuto in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

SENTENZA N. 141

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 10, comma 7, e 26, comma 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale), promosso dal Tribunale ordinario di Trieste, nel procedimento vertente tra R.Z. ed altri e il Comune di Trieste, con ordinanza del 31 agosto 2011, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di intervento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. Il Tribunale ordinario di Trieste, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 7, e dell'articolo 26, comma 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale).

Ritiene il giudice remittente che le censurate disposizioni le quali vietano al personale appartenente alla polizia municipale la possibilità di accedere al contratto di lavoro a tempo parziale (art. 10, comma 7), nel contempo stabilendo che i rapporti a tempo parziale in corso siano convertiti in contratti a tempo pieno entro la data del 31 dicembre 2012 (art. 26, comma 8) siano in contrasto con i menzionati parametri costituzionali, poiché l'orario di lavoro e il trattamento economico costituiscono aspetti privatistici del contratto di lavoro, rispetto ai quali la potestà normativa esclusiva spetta allo Stato (ordinamento civile).

2. Occorre preliminarmente osservare che una delle due disposizioni impugnate, ossia l'art. 26, comma 8, della legge regionale n. 9 del 2009, è stata oggetto di modifica da parte dell'art. 10, comma 87, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione in data 24 agosto 2011. Di tale modifica, benché avvenuta in un momento precedente rispetto al deposito dell'ordinanza di rimessione a questa Corte, il giudice *a quo* non mostra di avere cognizione. Tale incompletezza peraltro comprensibile, in considerazione del brevissimo lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione della citata modificazione normativa e il deposito dell'ordinanza che solleva la presente questione (31 agosto 2011) non ridonda in ragione di inammissibilità dell'odierna questione, perché la modifica non altera in modo significativo il quadro normativo, limitandosi a spostare al 31 dicembre 2012 la data entro la quale i rapporti di lavoro a tempo parziale esistenti devono essere trasformati in rapporti a tempo pieno. D'altra parte, già l'art. 10, comma 57, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione legge finanziaria 2011), considerato nell'ordinanza di rinvio, aveva modificato il testo del censurato art. 26 nel senso che gli enti locali fossero tenuti ad adeguarsi alle disposizioni di cui all'art. 10 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009 entro il 31 dicembre 2012.

Ne consegue che la Corte deve procedere all'esame del merito estendendo il proprio scrutinio al testo della norma come modificata dalla citata legge regionale n. 11 del 2011.

3. Ancora in via preliminare va rilevato che la lamentata lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., benché prospettata nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, non trova alcun supporto di motivazione nel corpo dell'ordinanza stessa, sicché la sollevata questione deve essere dichiarata inammissibile in riferimento a tale parametro; la medesima, invece, va

esaminata nel merito in riferimento all'unico parametro realmente motivato, ossia quello dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

4. Giova premettere, ai fini di un corretto inquadramento del problema in esame, che la normativa in tema di contratto di lavoro a tempo parziale alle dipendenze della pubblica amministrazione ha conosciuto negli ultimi anni uno sviluppo non sempre lineare.

In precedenza, infatti, vigeva la regola, contenuta nell'art. 60 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), secondo cui il rapporto di impiego pubblico era caratterizzato dal fondamentale connotato della esclusività. Con l'art. 7 della legge 29 dicembre 1988, n. 554 (Disposizioni in materia di pubblico impiego), è stata riconosciuta la possibilità, per le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici istituzionali e territoriali, di costituire rapporti di lavoro a tempo parziale. Il successivo art. 1, commi 56-65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha introdotto la previsione per cui i pubblici dipendenti con prestazione di lavoro non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno possono anche iscriversi agli albi professionali. Tale normativa ha superato con successo lo scrutinio di questa Corte, cui erano state sottoposte varie questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di giudizi in via principale promossi da diverse Regioni (sentenza n. 171 del 1999); in quella pronuncia – peraltro emessa nel vigore del precedente quadro costituzionale, anteriore alla riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – si è già posto in luce che l'estensione del contratto a tempo parziale anche ai pubblici dipendenti si collocava «nell'ottica del contenimento della spesa pubblica e dell'aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione».

Successivamente, l'art. 73, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha introdotto significative novità nel corpo dell'art. 1, comma 58, della legge n. 662 del 1996. Nella versione attualmente vigente, la disposizione menzionata prevede che la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale non costituisce più una scelta esclusiva del dipendente; l'Amministrazione, infatti, può negare la trasformazione, fra l'altro, nel caso in cui comporti, «in relazione alle mansioni e alla posizione organizzativa ricoperta dal dipendente, pregiudizio alla finalità dell'amministrazione stessa».

La valenza innovativa di tale modifica è confermata dall'art. 16 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), con cui si è prevista la facoltà per le amministrazioni pubbliche, in sede di prima applicazione del menzionato art. 73, di «sottoporre a nuova valutazione i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già adottati prima dell'entrata in vigore» del d.l. n. 112 del 2008.

Ne consegue che la possibilità di svolgere il rapporto di lavoro a tempo parziale è, nel regime attualmente vigente, strettamente connessa con gli assetti organizzativi della pubblica amministrazione di appartenenza.

5. La questione che è posta al giudizio della Corte va letta anche nel contesto normativo che ora è stato rapidamente tratteggiato.

Il Tribunale ordinario di Trieste ipotizza che le due censurate norme della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009 siano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. In realtà, le due disposizioni oggi in esame hanno diversi contenuti: l'art. 10, comma 7, stabilisce evidentemente per il futuro un generale divieto di contratto di lavoro a tempo parziale per il personale della polizia locale, applicando a quest'ultimo il divieto già fissato dall'art. 1, comma 57, della legge n. 662 del 1996 per il personale militare, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; l'art. 26, comma 8, invece, detta una norma transitoria, imponendo che i rapporti di lavoro a tempo parziale già stipulati alla data di entrata in vigore della legge siano convertiti *ope legis* in rapporti a tempo pieno entro una certa data (originariamente entro due anni e, dopo le successive modifiche normative, entro il 31 dicembre 2012). La questione sollevata, pertanto, va esaminata distintamente in riferimento alle due diverse disposizioni.

6. La questione riguardante l'art. 10, comma 7, della legge regionale n. 9 del 2009 non è fondata.

Innanzitutto si rileva che lo statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, già prevedeva, all'art. 4, numero 1), una potestà legislativa primaria della Regione in materia di «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto». Successivamente alla riforma costituzionale del titolo V della parte seconda della Costituzione, intervenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, questa Corte ha, in più occasioni, ribadito che «la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (così la sentenza n. 95 del 2008; ma in tal senso sono anche le successive pronunce n. 159 del 2008, n. 100 e n. 235 del 2010). Inoltre questa Corte, con la recente sentenza n. 167 del 2010 emessa in un giudizio che aveva ad oggetto norme della medesima legge regionale oggi censurata – ha confermato che, con la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, è stata riservata allo Stato la competenza in tema di ordine pubblico e pubblica sicurezza, mentre la materia della polizia amministrativa locale è oggetto di competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., competenza che si estende anche alle Regioni a statuto speciale in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La disposizione impugnata, emanata sulla base degli ambiti di competenza ricordati, non interviene direttamente sulla disciplina del contratto di lavoro a tempo parziale ma si limita a stabilire, per il futuro, che il personale addetto a funzioni di polizia locale non potrà usufruire di tale modalità di prestazione del rapporto di lavoro: questa previsione non altera il contenuto di un contratto regolato dalla legge statale, ma sceglie quale tipo di contratto dovrà essere applicato ad una determinata categoria di dipendenti. Anche alla luce dell'evoluzione della sopra ricordata normativa statale in materia, la possibilità (o il divieto) di prestazione di lavoro con contratto a tempo parziale si inserisce in un ambito di scelte di organizzazione amministrativa; ambito che si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del

rapporto di lavoro. La norma, quindi, «spiega la sua efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive» (sentenza n. 235 del 2010).

La disposizione impugnata non incide sulla struttura della disciplina del rapporto di lavoro ma regola l'uso di quell'istituto da parte delle amministrazioni locali, su cui la legge regionale ha competenza. In particolare, non disciplina il *part-time* con modalità diverse da quelle stabilite dalla legge statale, ma regola la sua applicabilità, con riferimento ad una categoria di dipendenti con caratteri e funzioni particolari, attinenti alla sicurezza, come emerge dalla stessa motivazione contenuta nella norma, la quale richiama il «fine di garantire l'efficace svolgimento delle funzioni di polizia locale e migliorare le condizioni di sicurezza urbana».

Pertanto, la disposizione dell'art. 10, comma 7, della legge regionale in esame è da ricondurre alla competenza residuale della Regione.

7.A diversa conclusione deve pervenirsi, invece, per quanto riguarda l'altra disposizione censurata, ossia quella dell'art. 26, comma 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009.

Questa norma, infatti, stabilisce l'obbligatoria conversione dei contratti di lavoro a tempo parziale, in precedenza stipulati, in contratti a tempo pieno entro la data del 31 dicembre 2012. In tal modo, però, la norma regionale incide direttamente sulla disciplina di contratti che già esistono. La natura transitoria della disposizione in esame manifesta la sua illegittimità costituzionale, perché essa non regola, per il futuro, la possibilità o il diniego di utilizzazione di una determinata forma contrattuale, ma altera il contenuto di contratti a tempo parziale conclusi in precedenza e già in corso, in tal modo intervenendo nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

La questione avente ad oggetto l'art. 26, comma 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009, nel testo modificato dall'art. 10, comma 87, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, sollevata dal Tribunale ordinario di Trieste in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è, pertanto, fondata, sicché di tale norma deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

Per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale), nel testo modificato dall'art. 10, comma 87, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 7, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009 sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trieste con l'ordinanza di cui in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 7, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009 sollevata, in riferimento all'art.

117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trieste con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2012.

| Sentenza del 6 giugno 2012, n. 142 | | |
|--|--|---|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrente | Provincia autonoma di Trento | |
| Resistente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Materie | Sistema tributario e contabile regionale e locale Enti locali | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 23, comma 21, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) sia nel testo originario sia in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 | illegittimità costituzionale nella parte in cui dispone che sia integralmente versato al bilancio dello Stato il gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale percepito nei rispettivi territori delle Province autonome di Trento e di Bolzano e non attribuisce a ciascuna di tali Province autonome i nove decimi di detto gettito. | art. 75, comma 1, alinea e lettera g), d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) |
| Sintesi | | |
| <p>Le disposizioni statali impugnate prevedono che «A partire dall'anno 2011, per le autovetture e per gli autoveicoli per il trasporto promiscuo di persone e cose è dovuta una addizionale erariale della tassa automobilistica, pari ad euro dieci per ogni chilowatt di potenza del veicolo superiore a duecentoventicinque chilowatt, da versare alle entrate del bilancio dello Stato».</p> <p>La Provincia autonoma di Trento dopo aver premesso che “le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono, ai sensi del secondo periodo del comma 1 dell'art. 73 dello statuto del Trentino Alto Adige, tributi propri, prospetta, in via principale, l'illegittimità delle suddette disposizioni in quanto lo Stato, così disponendo, si approprierebbe illegittimamente del gettito di un tributo proprio provinciale, in violazione degli articoli 73, 75 e 79 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) nonché degli artt. 3, 9, 10 e 10-bis del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268</p> | | |

(Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); in via subordinata, nell'ipotesi invece che con la disposizione oggetto di censura il legislatore statale abbia voluto istituire un' imposta nuova e propria, la ricorrente prospetta la violazione dell'articolo 75, lettera g) dello statuto che riserva alla Provincia medesima «i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici.

La Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità sollevata in via principale poiché ha ritenuto errato il presupposto addotto dalla ricorrente e ha precisato che l'addizionale, pur innestandosi in un tributo proprio della Provincia, resta un prelievo erariale, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.). Pertanto, precisa la Corte, anche il gettito di tale addizionale spetta all'erario, nei limiti consentiti dalle norme statutarie.

Con riferimento invece alla questione di legittimità sollevata in via subordinata, la Corte ha evidenziato che per poter valutare se la riserva al bilancio statale dell'addizionale erariale disposta dalla norma censurata sia legittima occorre verificare se essa soddisfi tutte le condizioni previste dal richiamato art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992 ovvero che: 1) la suddetta riserva sia giustificata da «finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera b), dell'art. 10-bis» dello stesso d.lgs. n. 268 del 1992, e cioè da finalità diverse tanto dal «raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica» (art. 10, comma 6) quanto dalla copertura di «spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione» (art. 10-bis, comma 1, lettera b); 2) il gettito derivi da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi; sia temporalmente delimitato; sia contabilizzato distintamente nel bilancio dello Stato e, quindi, sia quantificabile; sia destinato per legge alla copertura (ai sensi dell'art. 81 Cost.) di spese specifiche, nuove, di carattere non continuativo, non riferibili a materie di competenza regionale o provinciale (ivi comprese quelle relative a calamità naturali). Nella fattispecie in esame, l'impugnato art. 23, comma 21, del decreto-legge n. 98 del 2011, sia nel testo originario che in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, non soddisfa, dichiara la Corte, la condizione della delimitazione temporale del gettito, perché l'addizionale si applica senza limiti di tempo, «a partire dal 2011» e, in misura diversa, dal 2012 per effetto del citato *ius superveniens*. Tutto ciò comporta che il gettito dell'addizionale erariale in esame, percepito nel territorio della Provincia autonoma, non essendo delimitato temporalmente non può essere attribuito integralmente allo Stato, ma spetta alla Provincia ricorrente nella misura dei nove decimi, ai sensi dell'art. 75, comma 1, alinea e lettera g), dello statuto. In tali limiti, conclude la Corte, va accolta la promossa questione di legittimità costituzionale.

SENTENZA N. 142

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 14 settembre 2011, depositato il successivo 21 settembre, iscritto al n. 97 del registro ricorsi 2011 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

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

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Giunta della Provincia autonoma di Trento – con deliberazione dell'8 settembre 2011, n. 1931, adottata d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e ratificata dal Consiglio della medesima Provincia con deliberazione n. 11 dell'8 novembre 2011 – ha proposto in via principale, con ricorso notificato il 14 settembre 2011 e depositato il successivo 21 settembre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), nella

parte in cui prevede che, «A partire dall'anno 2011, per le autovetture e per gli autoveicoli per il trasporto promiscuo di persone e cose è dovuta una addizionale erariale della tassa automobilistica, pari ad euro dieci per ogni chilowatt di potenza del veicolo superiore a duecentoventicinque chilowatt, da versare alle entrate del bilancio dello Stato». La disposizione è impugnata per violazione degli artt. 73, 75 e 79 del citato d.P.R. n. 670 del 1972 e degli artt. 3, 9, 10 e 10-*bis* del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), nonché del principio di leale collaborazione.

La ricorrente premette che la tassa automobilistica provinciale è stata istituita con l'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 settembre 1998, n. 10 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1998), e che «Le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri», in base al secondo periodo del comma 1 dell'art. 73 dello statuto del Trentino-Alto Adige (periodo introdotto, con effetto dal 1° gennaio 2010, dal numero 1 della lettera *c* del comma 107 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010”). Su tale premessa, la Provincia autonoma deduce che lo Stato, con la disposizione impugnata, nel prevedere che l'addizionale erariale «è da versare alle entrate del bilancio dello Stato», si appropria illegittimamente del gettito di un tributo proprio provinciale. In via subordinata – per l'ipotesi in cui la disposizione oggetto di censura si interpreti nel senso che lo Stato ha con essa istituito «una imposta nuova e propria» – la Provincia autonoma di Trento deduce la violazione dell'art. 75, lettera *g*), dello statuto, che riserva alla Provincia medesima «i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici».

Ad avviso della ricorrente, in entrambi i casi considerati – si tratti, cioè, della maggiorazione di una tassa provinciale ovvero di una nuova imposta statale – difetterebbero le condizioni poste dall'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992 per la riserva del gettito all'erario e, pertanto, sarebbero violati gli articoli 73 e 75, lettera *g*) [*rectius*: art. 75, comma 1, alinea e lettera *g*)], dello statuto speciale di autonomia. Inoltre la norma impugnata, imponendo alla Provincia autonoma una forma di concorso al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica senza osservare lo specifico procedimento concordato previsto dall'art. 79 dello statuto, violerebbe tale disposizione statutaria ed il principio di leale collaborazione.

2.– Nel corso della discussione in pubblica udienza, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto il profilo della tardività del deposito in giudizio della ratifica, da parte del Consiglio provinciale, della deliberazione della Giunta provinciale di proporre il ricorso stesso. L'atto di ratifica, infatti, non è stato depositato in giudizio entro il termine previsto per la costituzione della parte ricorrente.

L'eccezione è fondata per le ragioni esposte nel punto 2.1., ma, nel caso di specie, non può essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso, in considerazione dell'affidamento ingenerato dalla prassi di questa Corte circa la non perentorietà del termine di deposito della ratifica consiliare, come si dirà nel punto 2.2.

2.1.– In punto di fatto va rilevato che la Giunta provinciale ha deliberato in data 8 settembre 2011 la proposizione del ricorso avverso la sopra indicata normativa. Il ricorso è stato notificato il successivo 14 settembre, giorno in cui scadeva il termine di sessanta giorni dalla

pubblicazione della legge statale nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica in data 16 luglio 2011; termine previsto dall'art. 127 Cost. per promuovere questione di legittimità costituzionale in via principale ed applicabile anche per l'impugnazione delle leggi statali o regionali da parte delle Province autonome, a norma del secondo comma dell'art. 32 della legge 11 marzo 1953 n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), richiamato dall'art. 36 della medesima legge, in riferimento agli artt. 97 e 98 dello statuto d'autonomia. Dalla data del 14 settembre, in cui era stata effettuata la notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, cominciava a decorrere, ai sensi dell'art. 31, comma 4, richiamato dall'art. 32, terzo comma, della citata legge n. 87 del 1953, il termine di dieci giorni per il deposito del ricorso (termine avente scadenza, perciò, il 24 settembre). Il ricorso è stato depositato, senza che ad esso fosse allegato l'atto di ratifica, il 21 settembre 2011. La ratifica dell'impugnazione è stata successivamente deliberata dal Consiglio provinciale l'8 novembre ed è pervenuta nella cancelleria di questa Corte solo il 19 dicembre 2011 e, quindi, ben oltre il già menzionato termine del 24 settembre fissato per il deposito del ricorso.

2.1.1.– Ciò premesso, si deve rilevare che questa Corte – in tema di giudizi di legittimità costituzionale in via principale e per conflitto di attribuzione tra enti, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Presidente della Giunta regionale – ha costantemente affermato che la «previa deliberazione» della proposizione del ricorso introduttivo da parte dell'organo collegiale competente è «esigenza non soltanto formale, ma sostanziale [...] per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre» (sentenza n. 33 del 1962; analogamente le sentenze n. 8 del 1967; n. 119 del 1966; n. 36 del 1962). Essa ha più volte precisato, altresì, che non sussiste un principio generale «secondo il quale ogni organo di presidenza potrebbe, in caso di urgenza e salvo ratifica, adottare i provvedimenti spettanti al collegio» (sentenza n. 119 del 1966), non valendo a sanare l'originario difetto di potere dell'organo ricorrente una delibera di ratifica del competente organo collegiale adottata dopo la scadenza del termine per l'impugnazione (sentenze n. 54 del 1990, n. 147 del 1972, n. 8 del 1967, n. 76 del 1963).

Tale tassativa esigenza di una preventiva deliberazione autorizzatoria da parte dell'organo collegiale competente a proporre il ricorso non ha tuttavia impedito a questa Corte, con riferimento all'ipotesi di impugnazioni di leggi regionali o provinciali da parte dello Stato, di riconoscere in via di principio che, in «circostanze straordinarie (da valutare caso per caso), il Presidente del Consiglio dei ministri – accertata l'oggettiva impossibilità di procedere alla convocazione del Consiglio dei ministri e l'esigenza di garantire la continuità e l'indefettibilità della funzione di governo – possa provvedere, sotto la propria responsabilità, alla proposizione dell'impugnativa avverso la legge regionale, salva, in ogni caso, la successiva ratifica consiliare» (sentenza n. 54 del 1990). Allorché ha accertato la sussistenza di una di tali «circostanze straordinarie», questa Corte ha ritenuto sufficiente, per la proposizione del ricorso da parte dello Stato, la volontà espressa in via d'urgenza dall'organo presidenziale privo della legittimazione processuale attiva (il Presidente del Consiglio dei ministri), con ciò derogando all'art. 31 della legge n. 87 del 1953. In quell'occasione ha tuttavia precisato che l'organo consiliare competente (il Consiglio dei ministri) deve esprimere «con una formale deliberazione la detta volontà, in modo diretto o in modo

indiretto [...] almeno prima del deposito del ricorso davanti alla Corte» (sentenza n. 147 del 1972).

2.1.2.– Nel caso di specie, l'interinale legittimazione processuale straordinaria non è frutto di una interpretazione giurisprudenziale di questa Corte, ma è positivamente disciplinata, per l'ipotesi di impugnazione di leggi statali, dal più volte citato combinato disposto degli artt. 54, numero 7) – già art. 48, numero 7) –, e 98, primo comma, dello statuto del Trentino-Alto Adige, i quali espressamente subordinano l'efficacia dell'impugnazione di un atto legislativo statale, proposta in via d'urgenza dalla Giunta, alla ratifica da parte del Consiglio nella sua prima seduta successiva. Tale disposizione, data la sua generale formulazione, si riferisce a tutti i provvedimenti di competenza del Consiglio provinciale e, quindi, anche alle delibere di proposizione del ricorso avverso una legge o un atto avente valore di legge della Repubblica (sentenza n. 57 del 1957); delibere riservate espressamente dall'indicato art. 98 dello statuto alla competenza del Consiglio provinciale.

Il fatto, però, che in base al suddetto statuto d'autonomia sia consentito alla Giunta provinciale di proporre ricorso salvo ratifica non significa che questa sia irrilevante ai fini del giudizio davanti a questa Corte e neppure che possa intervenire in qualunque momento di esso, purché entro l'udienza di discussione.

2.1.3.– Al contrario, con riferimento al caso di specie, deve ritenersi che l'eccezionale e temporanea legittimazione processuale della Giunta (sostitutiva di quella ordinaria attribuita al Consiglio provinciale dagli artt. 54, numero 7, e 98, primo comma, dello statuto) vada necessariamente consolidata e resa definitiva, in quanto prevista solo a titolo provvisorio, mediante ratifica entro un termine predeterminato. Nel processo costituzionale, in mancanza di una normativa specifica, tale termine va individuato in base alla disciplina ed ai relativi principi che attualmente regolano i giudizi davanti a questa Corte. In particolare, al fine di garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessario che la volontà del Consiglio provinciale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi, al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria della Corte; e cioè entro il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione, stabilito dal combinato disposto del terzo comma dell'art. 32 e del comma 4 dell'art. 31 della legge n. 87 del 1953 (citate sentenze n. 54 del 1990 e n. 147 del 1972).

Il deposito del ricorso notificato, da effettuarsi entro il termine perentorio suddetto, costituisce, infatti, un momento essenziale del processo costituzionale, perché comporta la costituzione in giudizio della parte ricorrente, fissa definitivamente il *thema decidendum* (impedendone ogni successivo ampliamento), instaura il rapporto processuale con questa Corte e segna l'inizio del termine ordinario di novanta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso (art. 35 della legge n. 87 del 1953). Inoltre, dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso decorre il termine perentorio entro il quale le altre parti possono costituirsi in giudizio (nella specie, per la parte convenuta nei ricorsi di impugnazione di leggi, trenta giorni, ai sensi del comma 3 dell'art. 19 delle citate norme integrative).

Questa non casuale scansione di termini processuali mostra in modo evidente che il processo costituzionale – in coerenza con la sua essenziale funzione di assicurare un preordinato e razionale sistema di giustizia legale, nel rispetto del principio del contraddittorio – è diretto a

garantire alla parte resistente la possibilità di manifestare la propria volontà di opporsi al ricorso (costituendosi in giudizio) dopo che l'atto di impugnazione deliberato dall'organo solo provvisoriamente competente si sia definitivamente consolidato con la ratifica e dopo che questa sia stata prodotta in giudizio entro il termine perentorio fissato al ricorrente per il deposito in cancelleria del ricorso. Diversamente, si imporrebbe irragionevolmente alla parte resistente di costituirsi in giudizio quando ancora non è stata perfezionata e definitivamente accertata la volontà del ricorrente di proporre il ricorso. Ne segue che l'atto di ratifica dell'impugnazione della legge statale deve essere depositato nel termine del deposito del ricorso stesso.

2.1.4.– La legittimazione sostitutiva della Giunta provinciale al Consiglio provinciale non è né incondizionata né a titolo definitivo, ma sorge solo in situazioni d'urgenza ed ha efficacia interinale e provvisoria, necessitando di un consolidamento mediante ratifica da parte del Consiglio stesso. L'instabilità e l'interinalità degli effetti di tale legittimazione sono analoghe, sotto tale aspetto, a quelle della legittimazione sostitutiva attribuita *extra ordinem* dalla giurisprudenza di questa Corte al Presidente del Consiglio dei ministri per i ricorsi proposti in luogo del Consiglio (sentenze ricordate al punto 2.1.1.). Poiché non ha alcun rilievo la diversità della fonte immediata delle suddette legittimazioni surrogatorie (statutaria nel caso della Giunta provinciale; giurisprudenziale nel caso del Presidente del Consiglio dei ministri), occorre concludere che anche l'atto di ratifica del Consiglio provinciale deve intervenire ed essere prodotto in giudizio, al più tardi, al momento del deposito del ricorso davanti alla Corte o, comunque, entro il termine per la costituzione in giudizio (analogamente a quanto statuito da questa Corte con la citata sentenza n. 147 del 1972 con riferimento alla ratifica del Consiglio dei ministri).

La conclusione sopra raggiunta circa la perentorietà del termine entro il quale la ratifica va depositata in giudizio non è contraddetta dalle ipotesi in cui l'organo ricorrente incompetente o con competenza meramente provvisoria ha rinunciato al ricorso prima dell'intervento della ratifica e la Corte abbia dichiarato estinto il giudizio senza rilevare il difetto di capacità processuale del rinunciante (come avvenuto, ad esempio, con la sentenza n. 461 del 1992). Infatti, la rinuncia del ricorrente (sia esso dotato o no di una definitiva capacità processuale), nel caso di accettazione del resistente costituito o nel caso in cui il resistente non sia costituito, comporta di per sé l'estinzione del giudizio ed impedisce, al pari delle ipotesi di cessazione della materia del contendere, la valutazione da parte della Corte della sussistenza del presupposto della *legitimitas ad processum*.

2.2.– Come si è anticipato, l'inammissibilità del ricorso per tardività del deposito della ratifica consiliare rispetto al termine per la costituzione in giudizio non può, tuttavia, essere dichiarata. Si deve, infatti, tener conto nel caso di specie della lunga prassi di questa Corte, la quale in numerose pronunce (*ex multis*, sentenze n. 57 del 1957; n. 56 del 1964; n. 768 del 1988; n. 104 del 2008) non ha rilevato l'inammissibilità del ricorso sotto questo profilo. Siffatta prassi ha determinato, anche per l'obiettivo incertezza interpretativa delle norme processuali in materia, un errore scusabile tale da ingenerare nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del suddetto termine di deposito.

Questa Corte ritiene, pertanto, di dover procedere all'esame nel merito della questione e di non accogliere la richiesta dalla parte ricorrente di fissare un'ulteriore udienza di discussione.

3.– Prima di esaminare nel merito la sollevata questione di legittimità costituzionale, occorre prendere atto che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 16, 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, ha modificato il secondo periodo dell'impugnato comma 21 dell'art. 23 del decreto-legge n. 98 del 2011, variando, a partire dal 2012, l'importo dell'addizionale da 10 euro per ogni chilowatt superiore ai 225 a 20 euro per ogni chilowatt eccedente i 185 («A partire dall'anno 2012 l'addizionale erariale della tassa automobilistica di cui al primo periodo è fissata in euro 20 per ogni chilowatt di potenza del veicolo superiore a centottantacinque chilowatt.»).

Detto *ius superveniens*, tuttavia, non ha comportato la cessazione della materia del contendere sia perché la disciplina relativa all'anno 2011 (primo periodo del comma 21) è rimasta immutata sia perché la censura della Provincia autonoma è rivolta alla prevista riserva allo Stato del gettito dell'addizionale, indipendentemente dall'entità dell'addizionale stessa e dall'importo del suo gettito. Ne segue che la questione deve essere estesa alla nuova formulazione dell'art. 23, comma 21, del decreto-legge n. 98 del 2011.

4.– Nel merito, la ricorrente prospetta, in via gradata, tre diverse questioni di legittimità costituzionale. In via principale, deduce che la normativa impugnata, nel disporre l'acquisizione all'erario del gettito dell'addizionale sulla tassa automobilistica, illegittimamente stabilisce l'appropriazione da parte dello Stato del gettito di un tributo proprio della Provincia autonoma in violazione dell'art. 73 dello statuto. In via subordinata, afferma che la medesima normativa, nel prevedere l'attribuzione allo Stato dell'intero gettito di detta addizionale, viola l'art. 75, comma 1, lettera g) dello statuto, che riserva alla Provincia medesima «i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici». Infine, lamenta, per scrupolo di completezza che, mediante la disposizione censurata, lo Stato persegue obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica senza la previa adozione delle specifiche modalità previste – in applicazione del principio di leale collaborazione – dall'art. 79 dello statuto, secondo cui, «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo».

4.1.– La questione, proposta in via principale, non è fondata. La ricorrente afferma che l'addizionale erariale, in quanto si innesta in un tributo proprio della Provincia – cioè nella tassa automobilistica provinciale istituita dall'art. 4 della legge prov. n. 10 del 1998, da qualificarsi «tributo proprio» in senso stretto a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi del secondo periodo del comma 1 dell'art. 73 dello statuto d'autonomia –, costituisce maggiorazione di un tributo provinciale, con la conseguenza che anche il gettito di tale addizionale andrebbe attribuito alla Provincia. Per giungere a questa conclusione, la ricorrente presuppone che tale addizionale abbia la stessa natura di tributo proprio provinciale della tassa cui inerisce. Tale presupposto è, tuttavia, errato perché l'addizionale (sia essa qualificabile come una vera e propria addizionale oppure come una sovrimposta), pur innestandosi in un tributo proprio della Provincia, resta un prelievo erariale, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario dello Stato» (art. 117,

secondo comma, lettera *e*, Cost.). Pertanto, anche il gettito di tale addizionale spetta all'erario, nei limiti consentiti dalle norme statutarie.

Né può accogliersi la tesi della ricorrente, la quale, per sostenere l'attribuzione in suo favore dell'intero gettito dell'addizionale, invoca il transitorio rinvio alla normativa statale della tassa automobilistica effettuato dal comma 2 del citato art. 4 della legge prov. n. 10 del 1998 («In attesa di una disciplina organica della tassa automobilistica provinciale il presupposto d'imposta, la misura della tassa, i soggetti passivi, le modalità di applicazione del tributo [...] rimangono assoggettati alla disciplina prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 39 del 1953 [recante: «Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche»], nonché alle altre disposizioni previste per la tassa automobilistica erariale e regionale vigenti nel restante territorio nazionale»). Infatti, mediante tale comma 2, il legislatore provinciale ha solo inteso mutuare dalla normativa statale la disciplina della propria tassa automobilistica, attraverso un rinvio avente ad oggetto esclusivamente le norme statali «vigenti» relative alla «tassa automobilistica» e non anche all'«addizionale erariale» in esame, che è stata introdotta dalla normativa censurata solo successivamente alla citata legge provinciale e che, comunque, non può costituire un «tributo proprio della Provincia», in quanto non «istituita con legge provinciale», ai sensi del comma 1 dell'art. 73 dello statuto.

Occorre, dunque, ritenere che la normativa impugnata è stata legittimamente introdotta dallo Stato nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva nella materia «sistema tributario dello Stato» e che il fatto che l'addizionale erariale si innesti su un tributo proprio provinciale non implica che il relativo gettito costituisca anch'esso gettito di un tributo proprio provinciale.

4.2.– Con la seconda questione, proposta in via subordinata, la ricorrente afferma che l'attribuzione allo Stato dell'intero gettito dell'addizionale erariale e non soltanto di un decimo di esso viola gli articoli 73 e 75, comma 1, alinea e lettera *g*), dello statuto speciale di autonomia, difettando le condizioni poste dall'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992, per la riserva del gettito all'erario. La ricorrente lamenta, in particolare, che il gettito non può attribuirsi allo Stato, ai sensi del citato art. 9, perché: 1) l'addizionale è stata introdotta senza limitazioni temporali, ma a regime; 2) il gettito non è quantificato, né distintamente contabilizzato, in quanto alla copertura delle spese indicate nell'art. 40, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 2011 è destinata solo una «quota parte» dell'addizionale stessa, oltre che una vasta congerie di nuove entrate; 3) l'addizionale è destinata alla copertura non di «nuove specifiche spese», ma dell'insieme indistinto di spese indicato dal citato art. 40, comma 2.

La questione è fondata.

4.2.1.– L'evocato art. 75, comma 1, alinea e lettera *g*), dello statuto riserva alle Province autonome «i nove decimi» delle «entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate [...], ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici», che siano «percelte nei rispettivi territori provinciali».

Il comma unico dell'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992 (come modificato dall'art. 4 del decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 432, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, concernente la finanza regionale e provinciale»), nell'attuare lo statuto, stabilisce che: «Il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge, per finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al

comma 1, lettera *b*), dell'art. 10-*bis*, alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, è riservato allo Stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile. Fuori dei casi contemplati nel presente articolo si applica quanto disposto dagli articoli 10 e 10-*bis*».

Per valutare se la riserva al bilancio statale dell'addizionale erariale disposta dalla norma censurata sia legittima occorre verificare se essa soddisfi tutte le condizioni previste dall'evocato art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992. In particolare, questo articolo richiede a tal fine che: 1) la suddetta riserva sia giustificata da «finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera *b*), dell'art. 10-*bis*» dello stesso d.lgs. n. 268 del 1992, e cioè da finalità diverse tanto dal «raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica» (art. 10, comma 6) quanto dalla copertura di «spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione» (art. 10-*bis*, comma 1, lettera *b*); 2) il gettito derivi da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi; sia temporalmente delimitato; sia contabilizzato distintamente nel bilancio dello Stato e, quindi, sia quantificabile; sia destinato per legge alla copertura (ai sensi dell'art. 81 Cost.) di spese specifiche, nuove, di carattere non continuativo, non riferibili a materie di competenza regionale o provinciale (ivi comprese quelle relative a calamità naturali).

Nella specie, il denunciato art. 23, comma 21, del decreto-legge n. 98 del 2011, sia nel testo originario che in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, non soddisfa quantomeno la condizione della delimitazione temporale del gettito, perché l'addizionale si applica senza limiti di tempo, «a partire dal 2011» e, in misura diversa, dal 2012 per effetto del citato *ius superveniens*. Né per delimitare gli effetti della normativa impugnata può invocarsi – come fa la difesa della resistente – il termine del 2013, entro il quale lo Stato italiano si è impegnato in sede europea a conseguire il pareggio di bilancio. Tale impegno, infatti, ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridiche vincolanti. Tanto è sufficiente per escludere la riserva allo Stato del gettito dell'addizionale.

E ciò, senza tener conto che anche la condizione del carattere non continuativo delle spese alla cui copertura il gettito stesso deve essere destinato non è soddisfatta per molte delle spese che l'addizionale è diretta a finanziare in base all'alinea del comma 2 dell'art. 40 del decreto-legge n. 98 del 2011. Tra tali spese (o minori entrate), infatti, hanno carattere continuativo quelle previste dai seguenti articoli del medesimo decreto-legge: a) 23, comma 8 (riduzione dal 10 al 4 per cento della ritenuta di acconto dell'imposta sul reddito); b) 23, comma 45 (istituzione della zona franca di Lampedusa, a condizione della previa autorizzazione comunitaria); c) 31 (esclusione da imposizione di alcuni proventi derivanti dalla partecipazione ai «Fondi per il Venture Capital»); d) 23, commi da 12 a 15 (riallineamento di valori fiscali e civilistici relativi all'avviamento ed alle altre attività immateriali); e) art. 27 (agevolazioni di imposta per l'imprenditoria giovanile e i lavoratori in mobilità); f) art. 37, comma 20 (spese di funzionamento, a decorrere dall'anno 2011, del Collegio dei revisori dei conti, chiamato ad esercitare il controllo sulla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria e del Consiglio della magistratura militare).

4.3.– Da quanto precede risulta che il gettito dell'addizionale erariale in esame, percepito nel territorio della Provincia autonoma, non può essere attribuito integralmente allo Stato, perché non è delimitato temporalmente. Tale gettito, pertanto, spetta alla Provincia ricorrente nella misura dei nove decimi, ai sensi dell'art. 75, comma 1, alinea e lettera g), dello statuto. In tali limiti va accolta la promossa questione di legittimità costituzionale. Restano assorbiti gli altri profili di censura prospettati dalla ricorrente.

5.– Anche la terza questione – in quanto proposta dalla ricorrente in via ulteriormente subordinata – resta assorbita dall'accoglimento della seconda questione.

6.– Data l'identità della normativa statutaria e di attuazione dello statuto riguardante la Provincia autonoma ricorrente e la Provincia autonoma di Bolzano, la presente pronuncia – con riferimento all'attribuzione del gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale – deve essere estesa a quest'ultima Provincia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), sia nel testo originario sia in quello modificato dall'art. 16, 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, nella parte in cui dispone che sia integralmente versato al bilancio dello Stato il gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale percepito nei rispettivi territori delle Province autonome di Trento e di Bolzano e non attribuisce a ciascuna di tali Province autonome i nove decimi di detto gettito.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2012.

| Sentenza del 7 giugno 2012, n. 147 | | |
|--|---|---|
| Tipo di giudizio | Legittimità costituzionale in via principale | |
| Ricorrenti | Regioni Toscana, Emilia Romagna, Liguria, Umbria, Sicilia, Puglia, Basilicata | |
| Resistente | Presidente del Consiglio dei ministri | |
| Materie | Istruzione Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali | |
| Oggetto del giudizio | Esito del giudizio | Parametri costituzionali |
| art. 19, comma 4, decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 | illegittimità costituzionale | art. 117, terzo comma, Cost. |
| art. 19, comma 5, d.l. 98/2011 | non fondatezza della questione | artt. 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120, Cost. |
| Sintesi | | |
| <p>L'esame degli articoli impugnati richiede una preliminare disamina della competenza statale in materia di istruzione. Occorre al riguardo fare una distinzione tra le "norme generali sull'istruzione" riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera n) Cost. e i principi fondamentali della materia istruzione riservati alla competenza concorrente. La Consulta ha definito 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 esistenza 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. 200 del 2009 e n.92 del 2011).</p> <p>L'articolo 19, comma 4 prevede sia l'obbligatoria ed immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado sia la definizione della soglia numerica di 1000 alunni</p> | | |

che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia. La disposizione in esame non interviene sulla didattica, ma incide direttamente sulla rete scolastica e sul dimensionamento degli istituti, ambiti che la Corte costituzionale ha ricondotto non alla materia "norme generali sull'istruzione", ma ha ascritto alla competenza concorrente relativa all'istruzione. L'aggregazione degli istituti comprensivi e la fissazione della soglia minima di mille alunni, pertanto, si risolvono in interventi di dettaglio riservati alla competenza legislativa regionale, in quanto hanno una diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà regionali e sulle connesse esigenze socio economiche di ciascun territorio.

La Corte ha inoltre precisato che pur riconoscendo alla norma la finalità di contenere la spesa pubblica, tale finalità non consente un intervento di dettaglio da parte dello Stato, trattandosi di un ulteriore ambito nel quale lo Stato può solo fissare principi fondamentali. L'articolo 19, comma 5 prevede che alle istituzioni scolastiche autonome con un numero di alunni inferiore a 600 non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato, ma tali istituzioni devono essere dirette da dirigenti scolastici con incarico in altre istituzioni autonome.

Tale disposizione, disciplinando il rapporto di lavoro di dipendenti pubblici, quali sono i dirigenti scolastici, deve essere ascritta alla materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera g), riservata alla competenza esclusiva statale.

SENTENZA N. 147

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 19, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, promossi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, dalla Regione siciliana, e dalle Regioni Puglia e Basilicata, con ricorsi notificati il 12-14 e il 13 settembre 2011, depositati in cancelleria il 14, il 21 e il 23 settembre 2011 e rispettivamente iscritti ai nn. 90, 98, 99, 101, 102, 104 e 105 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 18 aprile 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Paola Manuali per la Regione Umbria, Marina Valli e Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni e Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. Le Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Puglia, Basilicata e la Regione siciliana hanno proposto, con separati ricorsi, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; nei ricorsi delle Regioni Toscana, Umbria, Puglia e Basilicata le questioni sono state sollevate anche con riguardo al comma 5 del medesimo articolo.

Ad avviso delle ricorrenti, dette norme sarebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto conterrebbero una normativa di dettaglio in una materia (l'istruzione) oggetto di competenza concorrente, posto che tali disposizioni non rientrano nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost. (norme generali sull'istruzione); con l'art. 117, sesto comma, Cost., secondo cui la potestà regolamentare spetta alle Regioni in tutte le materie che non rientrano in quelle di competenza esclusiva dello Stato; con l'art. 118 Cost., in quanto, anche invocando il principio di sussidiarietà in senso ascendente, si sarebbe dovuta comunque garantire un'adeguata concertazione con le Regioni; con l'art. 119 Cost., per lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni; con l'art. 120 Cost., per lesione del principio di leale collaborazione; ed infine, limitatamente alla sola Regione siciliana, le citate disposizioni sarebbero in contrasto con gli artt. 14, lettera *r*), 17, lettera *d*), e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), nonché con gli artt. 1 e 6 del d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di pubblica istruzione), poiché la normativa statale interviene in un ambito nel quale alla Regione è riconosciuta competenza esclusiva e concorrente e, di conseguenza, anche esecutiva ed amministrativa.

2. I giudizi vanno riuniti, avendo ad oggetto le medesime disposizioni, ancorché prospettate in riferimento a diversi parametri costituzionali.

Occorre preliminarmente rilevare che il testo dell'art. 19, comma 5, oggetto di censura ha subito, successivamente alla proposizione delle odierne questioni, una modifica ad opera dell'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), a decorrere dal 1° gennaio 2012. Il testo originario del comma 5, risultante dalla conversione del decreto-legge e vigente nel momento della proposizione dei ricorsi, era il seguente: «5. Alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 500 unità, ridotto fino a 300 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome». A seguito della suddetta modifica, le due soglie di 500 e 300 unità sono state innalzate, rispettivamente, a 600 e 400 unità; come si vede, si tratta di una modifica che non è in alcun modo soddisfacente delle pretese avanzate dalle Regioni ricorrenti, in quanto lascia praticamente inalterati i termini della lamentata lesione delle competenze, limitandosi a modificare le soglie numeriche necessarie per l'assegnazione alle istituzioni scolastiche di un dirigente scolastico con incarico a tempo indeterminato.

Ne consegue che, in considerazione della sostanziale identità di contenuto precettivo e del principio di effettività della tutela costituzionale nei giudizi in via principale, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, si procederà allo scrutinio dell'art. 19, comma 5, nel testo risultante dalla modifica suindicata, benché la nuova disposizione non sia stata oggetto di ulteriore ricorso in via principale (v., tra le ultime, le sentenze n. 139 e n. 237 del 2009, nonché la sentenza n. 15 del 2010).

3. Passando al merito delle questioni, occorre esaminare per prima quella relativa all'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011.

È opportuno rilevare, ai fini del corretto inquadramento della questione, che il citato comma 4 è da ricondurre alla materia della «istruzione». La giurisprudenza di questa Corte, successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, intervenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha individuato i criteri del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia dell'istruzione, allo scopo di porre una chiara linea di confine tra i titoli di competenza esclusiva e concorrente che sono stati entrambi previsti nell'art. 117 della Costituzione.

In particolare, con le sentenze n. 200 del 2009 e n. 92 del 2011 è stata chiarita, alla luce delle precedenti pronunce sull'argomento (fra le quali, si vedano la sentenza n. 13 del 2004 e le sentenze n. 34 e n. 279 del 2005), 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. devolve alla 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 esistenza 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» (sentenza n. 92 del 2011 che richiama la precedente n. 200 del 2009).

L'art. 19, comma 4, oggi in esame contiene due previsioni, strettamente connesse: l'obbligatoria ed immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente, e la definizione della soglia numerica di 1.000 alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia; soglia ridotta a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche. Si tratta, quindi, di una norma che regola la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti.

Va osservato che il legislatore, prima della citata riforma costituzionale del 2001, era intervenuto a regolare con apposite norme il riparto di competenze relative all'organizzazione della rete scolastica; l'art. 138, lettera *b*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), già disponeva che fossero delegate alle Regioni le funzioni amministrative riguardanti la «programmazione, sul piano regionale, nei limiti della disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali»; subito dopo, il d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59), ha disposto (art. 3) che le Regioni approvino il piano regionale di dimensionamento delle istituzioni scolastiche sulla base dei piani disposti dalle singole Province. Ne consegue che – come questa Corte ha avuto modo di rilevare fin dalle sentenze n. 13 del 2004 e n. 34 del 2005 – è del tutto implausibile che il legislatore costituzionale del 2001 abbia inteso sottrarre alle Regioni la competenza relativa al programma di dimensionamento delle istituzioni scolastiche che già era di loro spettanza in un quadro costituzionale segnato da una impostazione maggiormente centralizzata.

La legislazione degli anni più recenti è intervenuta con altre disposizioni in tale materia. L'art. 64, comma 4-*quater*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha disposto – riconoscendo, ancora una volta, la competenza delle Regioni – che le medesime dovessero provvedere, per l'anno scolastico 2009/2010, ad assicurare il dimensionamento delle istituzioni scolastiche autonome nel rispetto dei parametri fissati dall'art. 2 del citato d.P.R. n. 233 del 1998. Il successivo d.P.R. 20 marzo 2009, n. 81 (Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.

112 , convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), mirava a modificare il quadro normativo, disponendo, all'art. 1, che alla definizione «dei criteri e dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica e per la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio scolastico, si provvede con decreto, avente natura regolamentare, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata» tra lo Stato e le Regioni. Il medesimo art. 1, peraltro, stabilisce che, fino all'emanazione del menzionato decreto ministeriale, continui ad applicarsi la disciplina vigente, in particolare il d.P.R. n. 233 del 1998, ivi compreso il relativo art. 3 da considerarsi abrogato soltanto all'atto dell'entrata in vigore del predetto decreto ministeriale (art. 24, comma 1, lettera *d*, del d.P.R. n. 81 del 2009).

Non risulta, comunque, che tale decreto sia mai intervenuto, tanto che alcune delle Regioni ricorrenti hanno fatto presente, negli odierni ricorsi, che l'art. 19, comma 4, in esame è stato emanato quando esse avevano già provveduto all'approvazione dei piani regionali di dimensionamento in vista dell'inizio dell'anno scolastico 2011/2012, piani evidentemente formulati secondo lo schema di cui al d.P.R. n. 233 del 1998.

4. Alla luce delle osservazioni che precedono, la questione avente ad oggetto l'art. 19, comma 4, è fondata.

La disposizione censurata mostra, anzitutto, un certo margine di ambiguità perché, mentre impone l'aggregazione delle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, in istituti comprensivi, non esclude la possibilità di soppressioni pure e semplici, cioè di soppressioni che non prevedano contestuali aggregazioni. Ma, comunque, anche volendo disattendere questa possibile lettura, è indubbio che la disposizione in esame incide direttamente sulla rete scolastica e sul dimensionamento degli istituti, materia che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 200 del 2009, n. 235 del 2010 e n. 92 del 2011), non può ricondursi nell'ambito delle norme generali sull'istruzione e va, invece, ricompresa nella competenza concorrente relativa all'istruzione; la sentenza n. 200 del 2009 rileva, in proposito, che «il dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche» è «ambito che deve ritenersi di spettanza regionale». Trattandosi di ambito di competenza concorrente, allo Stato spetta soltanto di determinare i principi fondamentali, e la norma in questione non può esserne espressione.

L'art. 19, comma 4, infatti, pur richiamandosi ad una finalità di «continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione», in realtà non dispone sulla didattica: esso, anche con questa sua prima previsione, realizza un ridimensionamento della rete scolastica al fine di conseguire una riduzione della spesa, come, del resto, enunciato dalla rubrica dell'art. 19 («Razionalizzazione delle spese relative all'organizzazione scolastica. Concorso degli enti locali alla stabilizzazione finanziaria»), dalla rubrica del Capo III del decreto-legge («Contenimento e razionalizzazione delle spese in materia di impiego pubblico, sanità, assistenza, previdenza, organizzazione scolastica»), nonché dal titolo del medesimo («Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»). L'aggregazione negli istituti comprensivi, unitamente alla fissazione della soglia rigida di 1.000 alunni, conduce al risultato di ridurre le strutture amministrative scolastiche ed il personale operante all'interno delle medesime, con evidenti obiettivi di risparmio; ma, in tal modo, essa si risolve in un

intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in una sfera che, viceversa, deve rimanere affidata alla competenza regionale.

Il carattere di intervento di dettaglio nel dimensionamento della rete scolastica emerge, con ancor maggiore evidenza, dalla seconda parte del comma 4, relativa alla soglia minima di alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per ottenere l'autonomia: in tal modo lo Stato stabilisce alcune soglie rigide le quali escludono *in toto* le Regioni da qualsiasi possibilità di decisione, imponendo un dato numerico preciso sul quale le Regioni non possono in alcun modo interloquire. Va ribadito ancora una volta, invece, come questa Corte ha chiarito nella sentenza n. 200 del 2009, che «la preordinazione dei criteri volti all'attuazione del dimensionamento» delle istituzioni scolastiche «ha una diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali e alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica».

Occorre rilevare, per completezza, che l'Avvocatura dello Stato ha invocato, nei propri scritti difensivi, oltre ai titoli di competenza esclusiva ed ai principi fondamentali in tema di competenza concorrente in materia di istruzione, anche quello di competenza concorrente relativo al coordinamento della finanza pubblica.

La Corte osserva, al riguardo, che, pur perseguendo la disposizione in esame – come si è detto – evidenti finalità di contenimento della spesa pubblica, resta pur sempre il fatto che anche tale titolo consente allo Stato soltanto di dettare principi fondamentali, e non anche norme di dettaglio; e, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 326 del 2010).

Sulla base delle precedenti considerazioni, va rilevato che la disposizione sottoposta a scrutinio non risponde alle condizioni necessarie per costituire un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'Avvocatura dello Stato ha altresì invocato, con riferimento alla seconda parte del comma 4 in esame, la competenza esclusiva statale in materia di requisiti minimi che le istituzioni scolastiche devono possedere per essere definite autonome. È indubbio che compete allo Stato la definizione dei requisiti che connotano l'autonomia scolastica, ma questi riguardano il grado della loro autonomia rispetto alle amministrazioni, statale e regionale, nonché le modalità che la regolano, ma certamente non il dimensionamento e la rete scolastica, riservati alle Regioni nell'ambito della competenza concorrente. Va ricordato che la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), che reca norme fondamentali sull'autonomia – invocata anche dall'Avvocatura dello Stato per motivare questa rivendicazione in competenza esclusiva – prevede, all'art. 21, che i «requisiti dimensionali ottimali» per l'autonomia vanno «individuati in rapporto alle esigenze e alla varietà delle situazioni locali». Anche a motivo di questa

esigenza, ancor prima del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, gli artt. 2 e 3 del d.P.R. n. 233 del 1998 – anche esso invocato dall’Avvocatura perché, in larga misura, tuttora in vigore – hanno previsto che i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, previsti dall’art. 21 in questione, al fine dell’attribuzione dell’autonomia, vadano definiti in conferenze provinciali, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle Regioni, cui è affidata anche l’approvazione del piano regionale.

L’art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, pertanto, va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., essendo una norma di dettaglio dettata in un ambito di competenza concorrente. Restano assorbiti gli ulteriori parametri richiamati nei ricorsi delle Regioni, ivi compresi quelli relativi allo Statuto speciale ed alle disposizioni di attuazione invocati dalla Regione siciliana.

5. La questione avente ad oggetto l’art. 19, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, nel testo modificato dell’art. 4, comma 69, della legge n. 183 del 2011, non è fondata.

La disposizione censurata, come si è detto, prevede che alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto a 400 per le istituzioni site in piccole isole, comuni montani e aree caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato; tali istituzioni, invece, sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni autonome.

È indubbio che questa previsione incide in modo significativo sulla condizione della rete scolastica, ma va rilevato che la norma in questione non sopprime i posti di dirigente, limitandosi a stabilirne un diverso modo di copertura e, tenendo presente che i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo *status* giuridico – è chiaro che il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma. La disposizione in esame persegue l’evidente finalità di riduzione del numero dei dirigenti scolastici – al fine di contenimento della spesa pubblica – attraverso nuovi criteri per la loro assegnazione nella copertura dei posti di dirigenza e questa materia rientra nell’ambito della competenza esclusiva dello Stato.

Ne consegue che la questione relativa al censurato art. 19, comma 5, va dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, dalla Regione siciliana e dalle Regioni Puglia e Basilicata;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’articolo 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 5, del medesimo d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dell'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria, Puglia e Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe.

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2012